

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA)

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN EMPRESARIAL Y MÉTODOS CUANTITATIVOS

Tesis Doctoral

ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LAS ZONAS RURALES: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA SU IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN EN COMARCAS DE ANDALUCÍA Y NICARAGUA

Directores

Dr. Francisco AMADOR HIDALGO
Dr. José Juan ROMERO RODRÍGUEZ

Autor

Mateo AMBROSIO ALBALÁ

Córdoba, Abril de 2007

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	1/516



TITULO: *ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LAS ZONAS RURALES: UNA
PROPUESTA METODOLOGICA PARA SU IDENTIFICACION Y
VALORACION EN COMARCAS DE ANDALUCÍA Y NICARAGUA.*

AUTOR: *Mateo Ambrosio Albalá*

© Edita: UCOPress. 2020
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

[https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/
ucopress@uco.es](https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/ucopress@uco.es)

Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	2/516



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA)
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN EMPRESARIAL Y MÉTODOS CUANTITATIVOS

Tesis presentada por el doctorando para optar al grado de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, con mención de Doctorado Europeo, y dirigida por el Dr. Francisco Amador Hidalgo y el Dr. José Juan Romero Rodríguez de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba.

Los directores

El doctorando:

Fdo.: Dr. Francisco Amador Hidalgo

Fdo.: Mateo Ambrosio Albalá

Fdo.: Dr. José Juan Romero Rodríguez

Córdoba, Abril de 2007

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	3/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	4/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

A mis padres.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	5/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	6/516



Agradecimientos

A lo largo de estos años han sido muchas las personas que, en la proximidad o en la lejanía, me han ofrecido su tiempo, conocimientos, experiencias y apoyo para realizar este trabajo.

En primer lugar debo un profundo agradecimiento a mis dos codirectores, a los profesores Dr. Francisco Amador y Dr. José Juan Romero. Allí por comienzos de 2000, al hilo de la experiencia en Nicaragua y del trabajo en Vietnam que empezaba a gestarse, una primera conversación sirvió para lanzar algunas reflexiones e ideas de las que surgió este trabajo. Su visión y reflexiones sobre el mundo rural han sido fundamentales para este trabajo. Además de la supervisión y minuciosa corrección, más de allá de lo académico, sin sus consejos y apoyo constantes no hubiera podido acometerlo.

Hay muchos otros académicos e investigadores que han aportado de manera decisiva a mi formación y a modelar mi mirada al mundo rural. En la Universidad de Córdoba, el Prof. Eduardo Ramos, con quien pude contrastar una primera propuesta de la investigación y quien me ofreció la oportunidad de conocer in situ la experiencia uruguaya, y a la Prof. M^a del Mar Delgado, quien me regaló su tiempo y su conocimiento sobre la política rural europea, además de sus contactos para insertarme en los ‘territorios andaluces’.

En un fase muy inicial del trabajo, los encuentros con el Dr. Eduardo Moyano, del Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía en Córdoba, y con el Dr. Francisco Alburquerque, del Instituto de Desarrollo Regional en Sevilla, fueron decisivos para concretar y orientar los planteamientos iniciales. Gracias por recibirme y dedicarme tiempo cuanto tan sólo tenía algunas intuiciones que ofrecer.

De mis estancias fuera de España tengo un agradecimiento especial al Dr. Johan Bastiaensen, del Instituto de Políticas y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes, por invitarme al instituto para adentrarme en el institucionalismo y en un ambiente extraordinario de investigación de la mano de Joss Vaessen, Ben D'Exelle, Tom deHerdt y Nadia Molenaers. Los intercambios posteriores a medida que iba avanzando en el estudio fueron de una ayuda inestimable y, muy especialmente, sus críticas y cuestionamientos.

En Nicaragua, entre tanta y tanta gente durante estos años, quiero reconocer a Eduardo Baumeister, Melba Castillo, Patrick Dumazert, René Mendoza, Oscar Neira, Manuel Ortega, José Luis Rocha y Guadalupe Wallace, por su inmenso caudal de conocimientos y puntos de vista sobre el mundo rural nicaragüense, escritos o no, y por haberlos querido compartir conmigo. Nicaragua también me ‘regaló’ los encuentros con João Guimarães y Gabriel Ferrero, quienes ya habían transitado por caminos del desarrollo rural y la cooperación que yo comenzaba a descubrir.

Gracias a quienes, de forma desinteresada, me brindaron su tiempo para las entrevistas y para la ardua tarea de los talleres de prospectiva, aquí con Reyes y M^a Carmen en Hinojosa y con Manuel y Paqui en Fuenteovejuna, y allá con Juan Ramón y Luis (de la Asociación para el Desarrollo Municipal) en Camoapa y con Yuri y Omar (del Instituto Nitlapán) en Matiguás.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	7/516



También tengo presente al Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba, casa en la que me formé académica y personalmente y en cuyo seno he realizado el estudio. El reconocimiento no es sólo a la institución sino, sobre todo, a las personas que lo integran. Entre ellas quiero reconocer a los Profesores Mariano Carbonero, Manuel Delgado, Carlos García, Alfonso C. Morales, Teresa Romero y Carmen Barroso, quienes no dudaron en prestarme su ayuda cuando la necesitaba, y por supuesto a M^a Carmen Haro. Esta casa, gracias al Prof. José Juan Romero y al Prof. Pedro Caldentey y de la mano del Prof. Francisco Amador, me ofreció mi primera misión en cooperación con el Convenio UCA-ESADE-ETEA, hace ahora diez años.

La búsqueda de información en Nicaragua hubiera sido una labor irrealizable sin contar con el apoyo, entre muchos otros, de Octavio Zeledón (INEC) y de Dina Cerda (Contraloría de Justicia) y con la generosidad de Enrique Gete, durante mi tiempo en PROMAPER, para que pudiera acometer la ingrata tarea de recopilarla. Para la tarea en los casos andaluces, quiero agradecer en especial a M^a Carmen Martínez, Jefa del Departamento de Archivo de la Diputación Provincial de Córdoba, por ofrecermme su tiempo y su orientación para llevar a cabo esa búsqueda.

Por supuesto, no olvido a quienes me han ofrecido algo más que conocimientos estimulantes y encuentros alentadores, quienes me han acompañado tanto en los momentos buenos como en los más difíciles.

Durante la última etapa debo un agradecimiento especial a Cristina Fernández y Cristina del Pozo, por insistir e insistir, y a Fernando Varela, por brindarme todas las facilidades a su alcance para que pudiera avanzar y concluir de una vez.

Allá en terreno, a Marta, Eva, Rafa ‘Castellano’, Enrique, José, Josefina, Almudena, Ana, Cathi y a ‘Granito’, donde sea que ahora esté. Este sentimiento de gratitud lo extiendo a quienes para mí son parte del alma de ese país, a Leticia y Zenayda, José Zeledón y Erasmo, a las ‘Silvias’, a Álvaro y Sofía, a Mara y Jessica, a Ruth y Miguel, a Rafa y Lucía, y siempre conmigo, a Jordi y Antonia. Todos ellos fueron aliento permanente.

Aquí en casa, a M^a Luz y M^a del Mar, compañeras y amigas, siempre al quite en los momentos de desesperación y desánimo; a Antonio y ‘Frodo’ y a Manolo, Curro, Mar, Floren y Asun, por abstraerme durante los momentos de atasco.

Pero sobre todos ellos, a mi familia, a Pepa (una recién incorporada al ruralismo), a Rosario y Antonio por el regalo de una ‘bolita’ que ya está entre nosotros, y a mis padres, Mateo y Rosario, quienes vivieron el primer impulso para dar cuerpo al trabajo y tuvieron que aguantar mi ausente presencia. A ellos cuatro y a mi madrina, quien no alcanzó a ver este fruto concluido, les debo mucho más de lo que se puede expresar con palabras. Espero que haya merecido la pena.

A todos, gracias.

Índice general

PARTE I: INTRODUCCIÓN GENERAL

1. Introducción
2. Del método y las fuentes

PARTE II: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS

3. Hacia una visión renovada del desarrollo en las zonas rurales
4. Los territorios rurales como sistemas complejos en transición: resiliencia y capacidad adaptativa
5. Dimensiones institucionales de los territorios rurales: estabilidad, cambio institucional y productos de las interacciones sociales

PARTE III: FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

6. Hacia una concepción del territorio rural como sistema socioecológico complejo
7. Una herramienta para la exploración de los sistemas socioecológicos complejos: el análisis estructural de prospectiva aplicado a los territorios rurales

PARTE IV: ANÁLISIS EMPÍRICO E INTERPRETACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

8. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (1): la observación de los territorios
9. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (2): la funcionalidad de los elementos territoriales

PARTE V: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

10. Conclusiones y observaciones finales

PARTE VI: ANEXOS

11. Anexos

SECCIÓN I. ANEXOS SOBRE LA ELABORACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS TERRITORIALES (ETAPA 1 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO)

SECCIÓN II. ANEXOS A LOS DIAGNÓSTICOS TERRITORIALES (ETAPA 1 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO)

SECCIÓN III. ANEXOS SOBRE LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA (ETAPA 2 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO)

SECCIÓN IV. ANEXOS SOBRE RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA (ETAPA 2 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO)

SECCIÓN V. ANEXOS SOBRE LA COMPARACIÓN Y SÍNTESIS (ETAPA 3 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO)

Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	10/516



Índice detallado

Agradecimientos	iii
Índice general.....	v
Índice detallado	vii
Listado de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones	xiii
Abreviaturas y acrónimos.....	xix
PARTE I: INTRODUCCIÓN GENERAL.....	1
1. Introducción.....	3
1.1. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ZONAS RURALES	3
1.1.1. Los mundos rurales del siglo XXI en los países del Norte	3
1.1.2. Los mundos rurales del siglo XXI en los países del Sur.....	6
1.1.3. Visiones convergentes sobre la intervención pública en los mundos rurales.....	7
1.2. ANTECEDENTES Y MARCO DE REALIZACIÓN DE LA TESIS.....	11
1.3. PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.3.1. El problema de investigación	13
1.3.2. La hipótesis de investigación	15
1.3.3. Objetivos de la investigación	16
1.4. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	16
2. Del método y las fuentes	19
2.1. DEL MÉTODO	19
2.1.1. Del análisis sobre las intervenciones para el desarrollo en las zonas rurales.....	20
2.1.2. Del objeto de la investigación y de su construcción	21
2.1.3. Del análisis del objeto de estudio.....	23
2.1.4. Del tratamiento de la información.....	24
2.1.5. De los condicionantes y limitantes de la investigación.....	26
2.2. DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	29
2.3. DE LAS FUENTES DE INVESTIGACIÓN	30
2.3.1. De las fuentes primarias	30
2.3.2. De las fuentes secundarias.....	33
2.4. BIBLIOGRAFÍA.....	39
PARTE II: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS	41
3. Hacia una visión renovada del desarrollo en las zonas rurales.....	43
3.1. INTRODUCCIÓN.....	43
3.2. UN RENOVADO INTERÉS EN LAS ZONAS RURALES	44
3.2.1. Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural	45
3.2.2. Un mapa institucional del enfoque renovado para el desarrollo en las zonas rurales	47
3.3. LAS ZONAS RURALES EN EL CONTEXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA	50
3.3.1. La cohesión social y económica en la política regional de la UE	52
3.3.2. Hacia la cohesión territorial desde una organización policéntrica del espacio europeo	58
3.3.3. La cuestión agraria y la crisis rural europea.....	61
3.3.4. El modelo europeo de desarrollo en las zonas rurales.....	64
3.3.5. Impacto y limitantes de la política regional y rural.....	72



3.4. LAS ZONAS RURALES EN EL CONTEXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LATINOAMÉRICA.....	78
3.4.1. La cohesión económica y social y los desequilibrios territoriales desde los esquemas latinoamericanos de integración supranacional.....	80
3.4.2. La cuestión agraria y las crisis en las zonas rurales latinoamericanas.....	88
3.4.3. Perspectivas latinoamericanas sobre las zonas rurales.....	92
3.4.4. Experiencias y limitantes de las perspectivas latinoamericanas sobre las zonas rurales.....	97
3.5. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: ¿UN 'PARADIGMA' PARA EL DESARROLLO DE ZONAS RURALES EN EL NORTE Y EN EL SUR?.....	103
3.5.1. Hacia un nuevo enfoque del desarrollo en las zonas rurales.....	104
3.5.2. Valoración de aportes latinoamericanos.....	108
3.5.3. Pertinencia para la lucha contra la pobreza.....	111
3.5.4. Condicionantes para la implementación de una enfoque territorial del desarrollo en las zonas rurales.....	113
3.6. BIBLIOGRAFÍA.....	119
4. Los territorios rurales como sistemas complejos en transición: resiliencia y capacidad adaptativa.....	127
4.1. INTRODUCCIÓN.....	127
4.2. LA COMPLEJIDAD COMO ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DEL TERRITORIO.....	130
4.2.1. Hacia un paradigma epistemológico para una realidad compleja.....	130
4.2.2. Principios y metaconceptos en el enfoque de la complejidad.....	131
4.3. SISTEMAS COMPLEJOS, CICLOS ADAPTATIVOS Y PANARQUÍAS.....	133
4.3.1. Características de un sistema complejo.....	133
4.3.2. Propiedades emergentes en los sistemas complejos: riqueza, control interno y capacidad adaptativa.....	135
4.3.3. Ciclo adaptativo: la evolución de los sistemas complejos.....	136
4.3.4. Panarquías: las interacciones entre los ciclos adaptativos.....	143
4.4. LOS SISTEMAS SOCIOECOLÓGICOS COMO SISTEMAS COMPLEJOS: RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN.....	147
4.4.1. Definición y características de un SSE.....	147
4.4.2. Los aspectos dinámicos de un SSE: estados y cuencas de atracción.....	150
4.4.3. Los aspectos dinámicos de un SSE: fuentes de perturbación.....	153
4.4.4. Los aspectos dinámicos de un SSE: resiliencia, adaptabilidad y transformabilidad.....	155
4.5. LA GESTIÓN DE LA RESILIENCIA.....	158
4.5.1. La gestión estática de la resiliencia.....	159
4.5.2. Los problemas de escala y las interrelaciones verticales.....	161
4.5.3. La gobernanza adaptativa.....	165
4.5.4. La gestión dinámica de la resiliencia: anticipación y adaptación.....	167
4.5.5. La transformación de un SSE.....	170
4.6. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN EN TERRITORIOS RURALES.....	174
4.6.1. El enfoque de los sistemas socioecológicos para el estudio de los territorios rurales.....	174
4.6.2. Amenazas a la resiliencia de los territorios rurales.....	176
4.6.3. Potencial y control interno en los territorios rurales.....	177
4.6.4. Gobernanza adaptativa y transformación en los territorios rurales.....	178
4.7. BIBLIOGRAFÍA.....	180
5. Dimensiones institucionales de los territorios rurales: estabilidad, cambio institucional y productos de las interacciones sociales.....	185
5.1. INTRODUCCIÓN.....	185
5.2. ESTABILIDAD Y ADAPTACIÓN EN LAS SOCIEDADES: INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL.....	187
5.2.1. Instituciones y la estabilidad en las sociedades.....	187
5.2.2. Cambio institucional y el progreso de las sociedades.....	192
5.2.3. Estado y cambio institucional.....	198

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	12/516



5.3. DIMENSIONES DE LAS INTERACCIONES SOCIALES: ENRAIZAMIENTO Y AUTONOMÍA	200
5.3.1. El 'enraizamiento' y la 'autonomía' como formas de capital social.....	202
5.3.2. Los dilemas ascendentes y descendentes del desarrollo en Woolcock	204
5.3.3. Interrelaciones dinámicas e inserción en el entorno.....	209
5.4. PRODUCTOS DE LAS INTERACCIONES SOCIALES: PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	212
5.4.1. Los bienes y servicios en función de su consumo.....	213
5.4.2. Los bienes y servicios en función de su provisión	216
5.4.3. Mecanismos de provisión según rasgos del consumo en bienes y servicios.....	223
5.5. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN Y DE INCIDENCIA PARA LA GESTIÓN DE LA RESILIENCIA EN TERRITORIOS RURALES.....	225
5.5.1. Ciclo adaptativo y cambio institucional	225
5.5.2. Adaptación y cambio como procesos inevitables en el progreso de las sociedades	227
5.5.3. La acción conjunta como fuente de capital social (capacidad de articulación).....	228
5.5.4. La inserción en el entorno como manifestación de un capital social activado (capacidad de incidencia)	229
5.5.5. Mecanismos fundamentales para la provisión de procesos clave en la gestión de la resiliencia	231
5.5.6. Agentes y mecanismos de provisión	233
5.6. BIBLIOGRAFÍA.....	234

PARTE III: FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS 239

6. Hacia una concepción del territorio rural como sistema socioecológico complejo	241
6.1. INTRODUCCIÓN.....	241
6.2. ENFOQUES PARA CONCEBIR EL TERRITORIO RURAL	242
6.2.1. La delimitación del objeto de estudio: el territorio rural.....	242
6.2.2. Aproximaciones conceptuales y metodológicas para el análisis del territorio rural	250
6.3. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS DEL TERRITORIO RURAL COMO SISTEMA SOCIOECOLÓGICO COMPLEJO	261
6.3.1. Una propuesta conceptual de los 'sistemas socioecológico complejos'	261
6.3.2. Subsistemas complejos en el territorio rural	264
6.4. CONDICIONES Y FACTORES INFLUYENTES EN LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS RURALES.....	273
6.5. BIBLIOGRAFÍA.....	279
7. Una herramienta para la exploración de los sistemas socioecológicos complejos: el análisis estructural de prospectiva aplicado a los territorios rurales.....	291
7.1. INTRODUCCIÓN.....	291
7.2. EL ENFOQUE DE LA PROSPECTIVA EN EL CONTEXTO DE LA 'CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO'	294
7.2.1. Características fundamentales de los ejercicios de prospectiva	296
7.2.2. Tipología de técnicas y métodos de prospectiva	298
7.2.3. Un mapa institucional de la prospectiva.....	299
7.3. UN MÉTODO PARA LA EXPLORACIÓN CUALITATIVA DE INFLUENCIAS ENTRE ELEMENTOS DE UN SISTEMA: EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA	301
7.3.1. Descripción del método del análisis estructural.....	303
7.3.2. El análisis de variables y de subsistemas en el plano de motricidad-dependencia.....	309
7.3.3. Utilidades y límites del análisis estructural.....	312
7.4. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EXPLORACIÓN DEL TERRITORIO COMO SISTEMA.....	315
7.4.1. Etapa 1: Observación descriptiva del territorio.....	316
7.4.2. Etapa 2: Identificación de funcionalidad en los elementos del territorio	319

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	13/516



7.4.3. Etapa 3: Comparación y síntesis	327
7.5. APRECIACIONES METODOLÓGICAS ADICIONALES	328
7.5.1. Los expertos participantes en la ‘construcción dialéctica’ del territorio rural	329
7.5.2. La interpretación de las influencias resultantes del ‘análisis estructural de prospectiva’	331
7.6. BIBLIOGRAFÍA	332

PARTE IV: ANÁLISIS EMPÍRICO E INTERPRETACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO 335

8. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (1): la observación de los territorios.....	337
8.1. INTRODUCCIÓN.....	337
8.2. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: VALLE DE LOS PEDROCHES	339
8.2.1. Recursos territoriales.....	340
8.2.2. Estrategias de vida y de producción	342
8.2.3. Condiciones supraterritoriales	344
8.2.4. Acuerdos institucionales	346
8.3. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: VALLE DEL GUADIATO	347
8.3.1. Recursos territoriales.....	348
8.3.2. Estrategias de vida y de producción	349
8.3.3. Condiciones supraterritoriales.....	351
8.3.4. Acuerdos institucionales	353
8.4. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: CAMOAPA	355
8.4.1. Recursos territoriales.....	355
8.4.2. Estrategias de vida y de producción	356
8.4.3. Condiciones supraterritoriales.....	359
8.4.4. Acuerdos institucionales	361
8.5. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: MATIGUAS.....	363
8.5.1. Recursos territoriales.....	364
8.5.2. Estrategias de vida y de producción	365
8.5.3. Condiciones supraterritoriales.....	368
8.5.4. Acuerdos institucionales	370
8.6. VALORACIÓN DE CONDICIONES Y FACTORES INFLUYENTES Y TIPIFICACIÓN POR RASGOS EMERGENTES	372
8.6.1. Valoración de condiciones y de factores influyentes	372
8.6.2. Tipificación por rasgos emergentes de los territorios	383
9. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (2): la funcionalidad de los elementos territoriales	389
9.1. INTRODUCCIÓN.....	389
9.2. LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL: LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS DEL TERRITORIO Y COMPARACIÓN ENTRE TERRITORIOS	390
9.2.1. Los resultados de los talleres de prospectiva.....	391
9.2.2. Las transformaciones en los datos para el análisis.....	392
9.2.3. El análisis individualizado de los territorios	394
9.2.4. El análisis comparado entre territorios.....	398
9.2.5. Aproximación a la caracterización de los rasgos emergentes.....	398
9.3. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: EL VALLE DE LOS PEDROCHES.....	398
9.3.1. Análisis por subsistemas territoriales	399
9.3.2. Elementos territoriales clave en el Valle de los Pedroches	402
9.4. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: EL VALLE DEL GUADIATO	411
9.4.1. Análisis por subsistemas territoriales	411
9.4.2. Elementos territoriales clave en el Valle del Guadiato	415
9.5. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: CAMOAPA	424
9.5.1. Análisis por subsistemas territoriales.....	424
9.5.2. Elementos territoriales clave en Camoapa	427

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	14/516



9.6. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: MATIGUÁS.....	436
9.6.1. Análisis por subsistemas territoriales.....	436
9.6.2. Elementos territoriales clave en Matiguás.....	440
9.7. COMPARACIÓN ENTRE TERRITORIOS.....	446
9.7.1. Comparación entre los cuatro territorios por subsistemas.....	446
9.7.2. Comparación entre los cuatro territorios por elementos	449
9.8. SÍNTESIS: LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES A LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS	458
9.8.1. Contribución de los elementos territoriales en el Valle de los Pedroches.....	458
9.8.2. Contribución de los elementos territoriales en el Valle del Guadiato	461
9.8.3. Contribución de los elementos territoriales en Camoapa	464
9.8.4. Contribución de los elementos territoriales en Matiguás	468
9.9. BIBLIOGRAFÍA.....	472

PARTE V: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES 473

10. Conclusiones y observaciones finales.....	475
10.1. DE LOS OBJETIVOS PARCIALES DE LA INVESTIGACIÓN	475
10.1.1. De los procesos de adaptación y de cambio estructural impulsados por el enfoque renovado del desarrollo rural.....	475
10.1.2. De la exploración de las condiciones y factores que contribuyen a los procesos de adaptación y de cambio estructural en un territorio rural.....	477
10.2. DE LA HIPÓTESIS CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN	480
10.3. DEL ENFOQUE RENOVADO DEL DESARROLLO EN LAS ZONAS RURALES	482
10.4. DE LOS TERRITORIOS RURALES COMO SISTEMAS COMPLEJOS.....	485
10.5. DE LAS DIMENSIONES INSTITUCIONALES DE LOS TERRITORIOS RURALES....	486
10.6. DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERRITORIO RURAL COMO SISTEMA SOCIOECOLÓGICO COMPLEJO	487
10.7. DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA EXPLORACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES	489
10.8. ALGUNAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS	490

PARTE VI: ANEXOS 491

11. Anexos..... 493

SECCIÓN I. ANEXOS SOBRE LA ELABORACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS TERRITORIALES (ETAPA 1 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO) 495

Anexo I.1.	Listado de entrevistados para las entrevistas semidirigidas.....	497
Anexo I.2.	Guión de entrevista semidirigida	499
Anexo I.3.	La observación del territorio: el caso del Valle de los Pedroches	505
Anexo I.4.	La observación del territorio: el caso del Valle del Guadiato.....	569
Anexo I.5.	La observación del territorio: el caso de Camoapa.....	621
Anexo I.6.	La observación del territorio: el caso de Matiguás	673
Anexo I.7.	Síntesis comparada de diagnósticos territoriales	729

SECCIÓN II. ANEXOS A LOS DIAGNÓSTICOS TERRITORIALES (ETAPA 1 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO) 737

Anexo II.1.	Anexos al diagnóstico territorial del Valle de los Pedroches	739
Anexo II.2.	Anexos al diagnóstico territorial del Valle de Guadiato	759
Anexo II.3.	Anexos al diagnóstico territorial de Camoapa.....	775
Anexo II.4.	Anexos al diagnóstico territorial de Matiguás	809

SECCIÓN III. ANEXOS SOBRE LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA (ETAPA 2 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO) 837

Anexo III.1.	Hoja para recogida de datos sobre influencias directas entre elementos de los subsistemas territoriales	839
Anexo III.2.	Listado y explicación de elementos en los subsistemas territoriales del sistema socioecológico complejo.....	843

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	15/516



Anexo III.3.	Hoja de ayuda a los expertos	847
Anexo III.4.	Listado de expertos consultados para el relleno de la matriz de influencias directas del análisis estructural.....	851

SECCIÓN IV. ANEXOS SOBRE RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA (ETAPA 2 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO).....853

Anexo IV.1.	Matriz de Influencias Directas para el Valle de los Pedroches.....	855
Anexo IV.2.	Matriz de Influencias Directas para el Valle del Guadiato	857
Anexo IV.3.	Matriz de Influencias Directas para Camoapa	859
Anexo IV.4.	Matriz de Influencias Directas para Matiguás	861
Anexo IV.5.	Matriz de Influencias Directas Potenciales para el Valle de los Pedroches	863
Anexo IV.6.	Matriz de Influencias Directas Potenciales para el Valle de Guadiato	865
Anexo IV.7.	Matriz de Influencias Directas Potenciales para Camoapa.....	867
Anexo IV.8.	Matriz de Influencias Directas Potenciales para Matiguás	869
Anexo IV.9.	Proporciones por motricidad y por dependencia de los elementos territoriales en el Valle de los Pedroches	871
Anexo IV.10.	Proporciones por motricidad y por dependencia de los elementos territoriales en el Valle del Guadiato	873
Anexo IV.11.	Proporciones por motricidad y por dependencia de los elementos territoriales en Camoapa	875
Anexo IV.12.	Proporciones por motricidad y por dependencia de los elementos territoriales en Matiguás.....	877
Anexo IV.13.	Transformaciones para el análisis por subsistemas	879
Anexo IV.14.	Cálculo del Peso relativo bruto de los subsistemas territoriales en el Valle de los Pedroches	893
Anexo IV.15.	Cálculo del Peso relativo bruto de los subsistemas territoriales en el Valle del Guadiato	899
Anexo IV.16.	Cálculo del Peso relativo bruto de los subsistemas territoriales en Camoapa	905
Anexo IV.17.	Cálculo del Peso relativo bruto de los subsistemas territoriales en Matiguás	911
Anexo IV.18.	Cálculo de la intensidad de influencias entre subsistemas territoriales del Valle de los Pedroches	917
Anexo IV.19.	Cálculo de la intensidad de influencias entre subsistemas territoriales del Valle del Guadiato	919
Anexo IV.20.	Cálculo de la intensidad de influencias entre subsistemas territoriales de Camoapa.....	921
Anexo IV.21.	Cálculo de la intensidad de influencias entre subsistemas territoriales de Matiguás.....	923
Anexo IV.22.	Análisis de las jerarquías por motricidad y dependencia de los elementos territoriales en el Valle de los Pedroches	925
Anexo IV.23.	Análisis de las jerarquías por motricidad y dependencia de los elementos territoriales en el Valle de Guadiato.....	929
Anexo IV.24.	Análisis de las jerarquías por motricidad y dependencia de los elementos territoriales en Camoapa.....	933
Anexo IV.25.	Análisis de las jerarquías por motricidad y dependencia de los elementos territoriales en Matiguás	937
Anexo IV.26.	Cálculo de las variables pelotón del Valle de los Pedroches	941
Anexo IV.27.	Cálculo de las variables pelotón del Valle del Guadiato	945
Anexo IV.28.	Cálculo de las variables pelotón de Camoapa.....	949
Anexo IV.29.	Cálculo de las variables pelotón de Matiguás.....	953

SECCIÓN V. ANEXOS SOBRE LA COMPARACIÓN Y SÍNTESIS (ETAPA 3 DEL ANÁLISIS EMPÍRICO) 957

Anexo V.1.	Cálculo del Peso relativo neto de los subsistemas territoriales en el Valle de los Pedroches	959
Anexo V.2.	Cálculo del Peso relativo neto de los subsistemas territoriales en el Valle de Guadiato	961
Anexo V.3.	Cálculo del Peso relativo neto de los subsistemas territoriales en Camoapa.....	963
Anexo V.4.	Cálculo del Peso relativo neto de los subsistemas territoriales en Matiguás.....	965

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	16/516



Listado de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones

CUADROS

Cuadro 2.1: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno	22
Cuadro 2.2: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia	23
Cuadro 2.3: Etapas del análisis del territorio.....	23
Cuadro 3.1: Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural.....	45
Cuadro 3.2: Reordenación de objetivos de política regional en la UE para el período 2007-2013	56
Cuadro 3.3: Las aportaciones de LEADER.....	70
Cuadro 3.4: Elementos fundamentales y operativos de dos aproximaciones ruralistas latinoamericanas... 97	
Cuadro 3.5: Rutas de salida y estrategias de desarrollo rural en Centroamérica por proponentes principales	100
Cuadro 4.1: Características de un sistema socioecológico como sistema complejo	148
Cuadro 4.2: Principios para la gestión sostenible de bienes comunales	159
Cuadro 4.3: Etapas para la transformación de un SSE	171
Cuadro 4.4: Rasgos de un liderazgo transformacional para impulsar una gobernanza adaptativa	173
Cuadro 5.1: Estrategias <i>bottom-up</i> o ascendentes de desarrollo.....	205
Cuadro 5.2: Estrategias <i>top-down</i> o descendentes de desarrollo.....	207
Cuadro 5.3: Clasificación de bienes por rivalidad y excluibilidad	213
Cuadro 5.4: Clasificación de bienes por rivalidad y excluibilidad, considerando gradualidad.....	214
Cuadro 5.5: Tipos de organizaciones por esfera institucional	217
Cuadro 5.6: Clasificación de bienes por mecanismos de provisión	220
Cuadro 5.7: Sistemas complejos e instituciones.....	226
Cuadro 6.1: Tipología de las zonas rurales según la localización y dotación de recursos naturales	244
Cuadro 6.2: Tipología de territorios relacionada con la interacción urbano-rural	246
Cuadro 6.3: Elementos metodológicos y conceptuales diferenciadores en los enfoques para el análisis del territorio	252
Cuadro 6.4: Condiciones asociadas a los rasgos emergentes de un territorio rural resiliente	274
Cuadro 6.5: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno	277
Cuadro 6.6: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia	277
Cuadro 6.7: Condiciones y factores influyentes en un territorio rural resiliente	278
Cuadro 7.1: Etapas del análisis del territorio	316
Cuadro 8.1: Etapa 1 del análisis del territorio	337
Cuadro 8.2: Características fundamentales de las zonas de estudio	339
Cuadro 8.3: Comparación de condiciones existentes en territorios por rasgo emergente	373
Cuadro 8.4: Condiciones y rasgos emergentes presentes en los territorios	382
Cuadro 8.5: Tipología de territorios rurales por Potencial y Control interno	383
Cuadro 8.6: Tipología de territorios rurales por Capacidad de articulación y Capacidad de incidencia	385
Cuadro 9.1: Etapas 2 y 3 del análisis del territorio.....	389
Cuadro 9.2: Matriz de desplazamientos del Valle de los Pedroches.....	404
Cuadro 9.3: Matriz de desplazamientos del Valle del Guadiato	417
Cuadro 9.4: Matriz de desplazamientos de Camoapa.....	430
Cuadro 9.5: Matriz de desplazamientos de Matiguás	442
Cuadro 9.6: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en el Valle de los Pedroches.....	459
Cuadro 9.7: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en el Valle del Guadiato	462
Cuadro 9.8: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en Camoapa	465
Cuadro 9.9: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en Matiguás.....	469
Cuadro 10.1: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno.....	477
Cuadro 10.2: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia	477
Cuadro 10.3: Tipología de territorios en función del control interno y de la capacidad de incidencia	481
Cuadro 10.4: Tipología desglosada de territorios en función del control interno y de la capacidad de incidencia.....	482
Cuadro 11.1: Distribución de la propiedad de la tierra en la comarca de Los Pedroches en el siglo XVIII	508
Cuadro 11.2: Selección de problemas de la actividad económica en la provincia de Córdoba en 1970	536
Cuadro 11.3: Indicadores de los sectores industriales y servicios en núcleos relevantes del Valle del Guadiato y del Valle de Pedroches	598
Cuadro 11.4: Movimientos intradepartamentales recientes en Boaco (entre 1996 y 2001).....	634
Cuadro 11.5: Estructura social de Boaco por movimientos migratorios recientes	634
Cuadro 11.6: Principales problemas de producción y de comercialización en hogares con actividad agropecuaria en Camoapa	643

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	17/516



Cuadro 11.7: Cargas de transporte con origen y salida en el departamento de Boaco (1998).....	648
Cuadro 11.8: Movimientos intradepartamentales recientes en Matagalpa (entre 1996 y 2001)	689
Cuadro 11.9: Estructura social de Matagalpa por movimientos migratorios recientes.....	690
Cuadro 11.10: Principales problemas de producción y de comercialización en hogares con actividad agropecuaria en Matiguás	701
Cuadro 11.11: Comparación de variables relevantes en las estructuras agropecuarias de Matiguás y Camoapa por estratos.....	706
Cuadro 11.12: Cargas de transporte con origen y salida en el departamento de Matagalpa (1998)	708
Cuadro 11.13: Síntesis comparada de diagnósticos territoriales.....	731
Cuadro 11.14: Jerarquía por motricidad de elementos territoriales del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales e indirectas potenciales).....	925
Cuadro 11.15: Jerarquía por dependencia de elementos territoriales del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales e indirectas potenciales).....	927
Cuadro 11.16: Jerarquía por motricidad de elementos territoriales del Valle de Guadiato (influencias directas potenciales e indirectas potenciales).....	929
Cuadro 11.17: Jerarquía por dependencia de elementos territoriales del Valle de Guadiato (influencias directas potenciales e indirectas potenciales).....	931
Cuadro 11.18: Jerarquía por motricidad de elementos territoriales de Camoapa (influencias directas potenciales e indirectas potenciales)	933
Cuadro 11.19: Jerarquía por dependencia de elementos territoriales de Camoapa (influencias directas potenciales e indirectas potenciales)	935
Cuadro 11.20: Jerarquía por motricidad de elementos territoriales de Matiguás (influencias directas potenciales e indirectas potenciales)	937
Cuadro 11.21: Jerarquía por dependencia de elementos territoriales de Matiguás (influencias directas potenciales e indirectas potenciales)	938
Cuadro 11.22: Cálculo de las variables pelotón del Valle de los Pedroches mediante las influencias directas potenciales	942
Cuadro 11.23: Cálculo de las variables pelotón del Valle de los Pedroches mediante las influencias indirectas potenciales	943

TABLAS

Tabla 3.1: Tasas de pobreza e indigencia en zonas rurales y urbanas (1999).....	79
Tabla 9.1: Características de la Matriz de Influencias Directas por territorio.....	391
Tabla 9.2: Transformación de los valores de la MID en la MIDP por territorio	393
Tabla 9.3: Características de la Matriz de Influencias Directas Potenciales por territorio.....	393
Tabla 9.4: Tipificación comparada de los elementos territoriales entre los cuatro casos.....	450
Tabla 11.1: Población de derecho y tasa de variación en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas, 1840-1950).....	512
Tabla 11.2: Índice de envejecimiento en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas)	515
Tabla 11.3: Población de derecho y tasa de variación en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas, 1950-2001).....	516
Tabla 11.4: Niveles de renta e insuficiencia alimentaria en familias de la provincia de Córdoba a comienzos de los sesenta	521
Tabla 11.5: Tasa de analfabetismo en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas).....	522
Tabla 11.6: Tasas de escolaridad por grupos de edad en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas)	525
Tabla 11.7: Población de 10 y más años según el nivel de instrucción en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarcas históricas)	526
Tabla 11.8: Número de explotaciones y variación entre 1962 y 1999 (total y por subcomarcas históricas).....	528
Tabla 11.9: Estructura de las explotaciones agrarias del Valle de los Pedroches por tamaño (total y por subcomarcas históricas).....	529
Tabla 11.10: Licencias fiscales por actividad económica en el Valle de los Pedroches (% por subcomarcas históricas)	531
Tabla 11.11: Tasa de actividad total y por sexos en el Valle de los Pedroches.....	533
Tabla 11.12: Tasa de ocupación total y por sexos en el Valle de los Pedroches.....	533
Tabla 11.13: Población ocupada por sector económico en el Valle de los Pedroches (%).....	534
Tabla 11.14: Estructura de la propiedad de la tierra en Los Pedroches en 1980	548
Tabla 11.15: Entidades financieras en el Valle de los Pedroches (bancos y cajas de ahorros).....	551
Tabla 11.16: Recursos municipales en los ayuntamientos del Valle de los Pedroches (entre 1945 y 1957; en miles de pesetas corrientes)	557
Tabla 11.17: Índices de la gestión financiera municipal en ayuntamientos del Valle de los Pedroches.....	557
Tabla 11.18: Composición de la estructura de socios en los Grupos de Desarrollo Rural de Los Pedroches	565
Tabla 11.19: Población de derecho y tasa de variación en el Valle del Guadiato (total y por áreas, mitad del siglo XIX - 1950).....	577

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	18/516



Tabla 11.20: Población de derecho y tasa de variación en el Valle del Guadiato (total y por áreas, 1950 - 2001).....	580
Tabla 11.21: Índice de envejecimiento en el Valle del Guadiato	580
Tabla 11.22: Dotación de agua potable en municipios con red distribuidora municipal (1958).....	588
Tabla 11.23: Tasa de analfabetismo en el Valle del Guadiato	589
Tabla 11.24: Tasas de escolaridad por grupos de edad en el Valle del Guadiato	591
Tabla 11.25: Población de 10 o más años según el nivel de instrucción en el Valle del Guadiato	592
Tabla 11.26: Estructura de las explotaciones agrarias del Valle del Guadiato por tamaño.....	594
Tabla 11.27: Peso del censo ganadero por partido judicial sobre la cabaña provincial por especies en 1955	595
Tabla 11.28: Peso de las unidades ganaderas en el Valle del Guadiato sobre el total provincial (1982, 1989, 1999)	595
Tabla 11.29: Licencias fiscales por actividad económica en el Valle de los Pedroches (% por subcomarcas históricas)	597
Tabla 11.30: Tasa de actividad total y por sexos en el Valle del Guadiato	602
Tabla 11.31: Tasa de ocupación por categoría profesional en el Valle del Guadiato.....	602
Tabla 11.32: Tasa de ocupación total y por sexos en el Valle del Guadiato	602
Tabla 11.33: Entidades financieras en el Valle del Guadiato (bancos y cajas de ahorros)	608
Tabla 11.34: Recursos municipales en los ayuntamientos del Valle del Guadiato (entre 1945 y 1957; en miles de pesetas corrientes)	610
Tabla 11.35: Índices de la gestión financiera municipal en ayuntamientos del Valle del Guadiato.....	611
Tabla 11.36: Distribución de cooperativas en la provincia de Córdoba por zonas	614
Tabla 11.37: Composición de la estructura de socios en la Asociación Grupo de Desarrollo Rural del Alto Guadiato	619
Tabla 11.38: Evolución demográfica en Camoapa entre 1960 y 2001 (total de habitantes y porcentaje de población fuera del núcleo principal)	625
Tabla 11.39: Equidad social en Camoapa (hogares no pobres y en pobreza extrema)	628
Tabla 11.40: Condiciones de habitabilidad en Camoapa (infraestructura y servicios básicos).....	629
Tabla 11.41: Distribución sectorial del PIB nacional, departamental y municipal en 2000 (Camoapa y departamento de Boaco)	637
Tabla 11.42: Estructura socioeconómica de actores agropecuarios de Camoapa (por estrato)	642
Tabla 11.43: Limitantes y estructuras de producción en actores agropecuarios de Camoapa (por estrato).....	645
Tabla 11.44: Evolución demográfica en Matiguás entre 1960 y 2001 (total de habitantes y porcentaje de población fuera del núcleo principal)	680
Tabla 11.45: Equidad social en Matiguás (hogares no pobres y en pobreza extrema)	685
Tabla 11.46: Condiciones de habitabilidad en Matiguás (infraestructura y servicios básicos).....	686
Tabla 11.47: Distribución sectorial del PIB nacional, departamental y municipal en 2000 (Matiguás y departamento de Matagalpa)	693
Tabla 11.48: Sectores sociales y productores agropecuarios de Matiguás por sector social y tipo de productor	697
Tabla 11.49: Estructura socioeconómica de actores agropecuarios de Matiguás por estrato	700
Tabla 11.50: Limitantes y estructuras de producción en actores agropecuarios de Matiguás por sector social y tipo de productor	703
Tabla 11.51: Limitantes y estructuras de producción en actores agropecuarios de Matiguás por estrato ..	704
Tabla 11.52: Matriz de Influencias Directas Potenciales del Valle de los Pedroches.....	880
Tabla 11.53: Matriz de Influencias Directas Potenciales por subsistemas del Valle de los Pedroches	882
Tabla 11.54: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	882
Tabla 11.55: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	883
Tabla 11.56: Diagonal con valores de 'Impacto endógeno' por subsistema	885
Tabla 11.57: Valores por subsistema de impacto endógeno y de sumas por subsistema de motricidad y dependencia netas	885
Tabla 11.58: Valores totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	886
Tabla 11.59: Cálculo del Impacto Endógeno Relativo (IER) por subsistema del Valle de los Pedroches...	888
Tabla 11.60: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales por subsistemas	889
Tabla 11.61: Matriz de Influencias indirectas potenciales entre subsistemas	890
Tabla 11.62: Límites de los intervalos por clase de influencia entre subsistemas (excluyendo impacto endógeno de cada subsistema).....	890
Tabla 11.63: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle de los Pedroches.....	890
Tabla 11.64: Matriz de Influencias Directas Potenciales del Valle de los Pedroches	893
Tabla 11.65: Matriz de Influencias Directas Potenciales por subsistemas del Valle de los Pedroches (detalles por elementos).....	894
Tabla 11.66: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	894
Tabla 11.67: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	894
Tabla 11.68: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales del Valle de los Pedroches	895

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	19/516



Tabla 11.69: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales por subsistemas del Valle de los Pedroches (detalle por elementos)	896
Tabla 11.70: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas	897
Tabla 11.71: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	897
Tabla 11.72: Matriz de Influencias Directas Potenciales del Valle del Guadiato	899
Tabla 11.73: Matriz de Influencias Directas Potenciales por subsistemas del Valle del Guadiato (detalle por elementos)	900
Tabla 11.74: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	900
Tabla 11.75: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	900
Tabla 11.76: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales del Valle del Guadiato	901
Tabla 11.77: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales por subsistemas del Valle del Guadiato (detalle por elementos)	902
Tabla 11.78: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas	903
Tabla 11.79: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	903
Tabla 11.80: Matriz de Influencias Directas Potenciales de Camoapa	905
Tabla 11.81: Matriz de Influencias Directas Potenciales por subsistemas de Camoapa (detalle por elementos)	906
Tabla 11.82: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	906
Tabla 11.83: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	906
Tabla 11.84: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales de Camoapa	907
Tabla 11.85: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales por subsistemas de Camoapa (detalle por elementos)	908
Tabla 11.86: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas	909
Tabla 11.87: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	909
Tabla 11.88: Matriz de Influencias Directas Potenciales de Matiguás	911
Tabla 11.89: Matriz de Influencias Directas Potenciales por subsistemas de Matiguás (detalle por elementos)	912
Tabla 11.90: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	912
Tabla 11.91: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	912
Tabla 11.92: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales de Matiguás	913
Tabla 11.93: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales por subsistemas de Matiguás (detalle por elementos)	914
Tabla 11.94: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas	915
Tabla 11.95: Influencias totales y Peso relativo bruto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	915
Tabla 11.96: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas del Valle de los Pedroches	917
Tabla 11.97: Límites de los intervalos por clase de influencia entre subsistemas (excluyendo impacto endógeno de cada subsistema)	917
Tabla 11.98: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle de los Pedroches	917
Tabla 11.99: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas del Valle del Guadiato	919
Tabla 11.100: Límites de los intervalos por clase de influencia entre subsistemas (excluyendo impacto endógeno de cada subsistema)	919
Tabla 11.101: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle del Guadiato	919
Tabla 11.102: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas de Camoapa	921
Tabla 11.103: Límites de los intervalos por clase de influencia entre subsistemas (excluyendo impacto endógeno de cada subsistema)	921
Tabla 11.104: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Camoapa	921
Tabla 11.105: Matriz de Influencias Indirectas Potenciales entre subsistemas de Matiguás	923
Tabla 11.106: Límites de los intervalos por clase de influencia entre subsistemas (excluyendo impacto endógeno de cada subsistema)	923
Tabla 11.107: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Matiguás	923
Tabla 11.108: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	959
Tabla 11.109: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	959
Tabla 11.110: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	959
Tabla 11.111: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	960
Tabla 11.112: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	961
Tabla 11.113: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	961
Tabla 11.114: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	961

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	20/516



Tabla 11.115: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	962
Tabla 11.116: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	963
Tabla 11.117: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	963
Tabla 11.118: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	963
Tabla 11.119: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	964
Tabla 11.120: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	965
Tabla 11.121: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	965
Tabla 11.122: Matriz de Influencias directas potenciales entre subsistemas	965
Tabla 11.123: Influencias totales y Peso relativo neto por motricidad y dependencia en subsistemas territoriales	966

GRÁFICOS

Gráfico 4.1: Evolución ideal del 'control interno' en un ciclo adaptativo	138
Gráfico 4.2: Evolución ideal del 'potencial' en un ciclo adaptativo	138
Gráfico 4.3: Evolución ideal de la 'resiliencia' en un ciclo adaptativo	139
Gráfico 4.4: La 'trampa de la pobreza' en un sistema complejo	141
Gráfico 4.5: La 'trampa de la rigidez' en un sistema complejo	142
Gráfico 9.1: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales).....	399
Gráfico 9.2: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle de Pedroches (influencias indirectas potenciales)	400
Gráfico 9.3: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle del Guadiato (influencias directas potenciales).....	412
Gráfico 9.4: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle del Guadiato (influencias indirectas potenciales)	413
Gráfico 9.5: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Camoapa (influencias directas potenciales).....	425
Gráfico 9.6: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Camoapa (influencias indirectas potenciales)	426
Gráfico 9.7: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Matiguás (influencias directas potenciales).....	437
Gráfico 9.8: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Matiguás (influencias indirectas potenciales)	438
Gráfico 9.9: Plano de motricidad-dependencia de los subsistemas territoriales (por influencias directas potenciales).....	447
Gráfico 9.10: Plano de motricidad-dependencia de los subsistemas territoriales (por influencias indirectas potenciales).....	447
Gráfico 11.1: Índice de primacía desde el siglo XIX en el Valle de los Pedroches (total y por subcomarca histórica).....	514
Gráfico 11.2: Índice de primacía desde el siglo XIX en el Valle del Guadiato	579
Gráfico 11.3: Distribución de la superficie agropecuaria por explotaciones en Camoapa y el departamento de Boaco (1971 y 2001)	657
Gráfico 11.4: Distribución de la superficie agropecuaria por explotaciones en Matiguás y el departamento de Matagalpa (1971 y 2001).....	717
Gráfico 11.5: Peso relativo bruto por influencia ejercida y por influencia recibida en subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales)	884
Gráfico 11.6: Peso relativo neto por influencia ejercida y por influencia recibida en subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales)	887
Gráfico 11.7: Impacto endógeno relativo (IER) por motricidad y por dependencia por subsistema territorial en el Valle de los Pedroches	888

ILUSTRACIONES

Ilustración 1.1: Estructura del documento y objetivos secundarios de investigación	17
Ilustración 3.1: Procesos fundamentales del enfoque renovado del desarrollo rural como 'transformación territorial' e 'instrumento de intervención'	105
Ilustración 4.1: Representación bidimensional de un ciclo adaptativo	137
Ilustración 4.2: Representación tridimensional de un ciclo adaptativo.....	137
Ilustración 4.3: Situaciones trampa en un ciclo adaptativo: la pobreza y la rigidez	141
Ilustración 4.4: Representación ideal de una panarquía	144
Ilustración 4.5: Jerarquía institucional de las reglas sociales	145

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	21/516



Ilustración 4.6: Interacciones entre niveles de una panarquía.....	146
Ilustración 4.7: Paisaje de estabilidad y cuencas de atracción	151
Ilustración 4.8: Cambios en el paisaje de estabilidad y en las cuencas de atracción	151
Ilustración 4.9: Efecto de perturbaciones sobre un sistema y cambio de cuenca	152
Ilustración 4.10: Efecto de perturbaciones sobre un sistema y cambio de cuenca	152
Ilustración 4.11: Aspectos de la resiliencia en una cuenca de atracción bidimensional.....	156
Ilustración 5.1: Procesos ascendentes y descendentes de desarrollo en Woolcock.....	204
Ilustración 5.2: Mecanismos de provisión y naturaleza de los bienes.....	224
Ilustración 6.1: Tipología de zonas rurales según el desarrollo productivo e institucional	245
Ilustración 6.2: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo	262
Ilustración 6.3: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo ampliado.....	263
Ilustración 6.4: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo ampliado: subsistemas territoriales	265
Ilustración 7.1: El método de escenarios de Michel Godet	302
Ilustración 7.2: Matriz de análisis estructural.....	305
Ilustración 7.3: Situaciones posibles de acción directa de (i) sobre (j).....	306
Ilustración 7.4: Tipología de variables en el plano de motricidad-dependencia	309
Ilustración 7.5: Tipología de variables en el plano de motricidad-dependencia en función de la diagonal estratégica.....	310
Ilustración 8.1: Localización y municipios integrantes de la comarca del Valle de los Pedroches	340
Ilustración 8.2: Localización y municipios integrantes de la comarca del Alto Guadiato	348
Ilustración 8.3: Localización de Camoapa	355
Ilustración 8.4: Localización de Matiguás.....	364
Ilustración 9.1: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias indirectas potenciales)	401
Ilustración 9.2: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales).....	403
Ilustración 9.3: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de los Pedroches (influencias indirectas potenciales)	403
Ilustración 9.4: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle del Guadiato (influencias indirectas potenciales)	414
Ilustración 9.5: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de Guadiato (influencias directas potenciales).....	416
Ilustración 9.6: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de Guadiato (influencias indirectas potenciales)	416
Ilustración 9.7: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Camoapa (influencias indirectas potenciales)	427
Ilustración 9.8: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Camoapa (influencias directas potenciales).....	429
Ilustración 9.9: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Camoapa (influencias indirectas potenciales)	429
Ilustración 9.10: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Matiguás (influencias indirectas potenciales; según proporciones)	439
Ilustración 9.11: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Matiguás (influencias directas potenciales).....	441
Ilustración 9.12: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Matiguás (influencias indirectas potenciales)	441
Ilustración 11.1: Localización y municipios integrantes de la comarca del Valle de los Pedroches	505
Ilustración 11.2: Municipios integrantes de las subcomarcas históricas en el Valle de los Pedroches.....	509
Ilustración 11.3: Municipios de la provincia de Córdoba con red de agua potable y dotación de agua por habitante y día	520
Ilustración 11.4: Tejido de infraestructuras viales en la provincia de Córdoba.....	540
Ilustración 11.5: Localización y municipios integrantes de la comarca del Alto Guadiato	569
Ilustración 11.6: Localización de Camoapa	621
Ilustración 11.7: Localización de Matiguás	673
Ilustración 11.8: Relaciones habituales de intercambio entre productores en la comunidad de Las Limas (Matiguás).....	723
Ilustración 11.9: Relaciones entre las matrices de influencias generadas por MICMAC	880
Ilustración 11.10: Submatrices en la Matriz por Influencias Directas Potenciales.....	881
Ilustración 11.11: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle de los Pedroches (por influencias indirectas potenciales; según proporciones)	891

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	22/516



Abreviaturas y acrónimos

A

ADC	Asociación de Desarrollo Campesino
ADDAC	Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Campesino
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALADI	Asociación Latinoamericana para la Integración
AMUB	Asociación de Municipios de Boaco
AMUNIC	Asociación Nicaragüense de Municipios
APP	Área de Propiedad del Pueblo
ASAJA	Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
ASEMPE	Asociación de Empresarios de Peñarroya-Pueblonuevo
ASFA	Asociación San Francisco de Asís
ASOGAMATI	Asociación de Ganaderos de Matiguás

B

BANADES	Banco Nacional de Desarrollo
BBR	<i>Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung</i> (Oficina Federal para el Urbanismo y la Ordenación Territorial)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo

C

CAN	Comunidad Andina de Naciones
CANTUR	Cámara Nicaragüense de Turismo
CAP	Comité de Agua Potable
CCB	Plan Comunidad Cristiana de Bienes
CDD	<i>Community Driven-Developmen</i> (desarrollo orientado localmente)
CDRD	<i>Community Driven Rural Development</i> (desarrollo rural orientado localmente)
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i> (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional)
CIDEAL	Comisión Diocesana de Asesoría Legal
CLUSA	<i>Cooperative League of the USA</i> (Liga Cooperativa de los Estados Unidos)
CONAPO	Comisión Nacional de Población
COVAP	Cooperativa del Valle de los Pedroches

D

DGET	Dirección General de Estudios Territoriales
DGPR	Dirección General de Política Regional
DIPSA	Dirección de Planificación Sectorial Agraria
DRAE	Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española
DTR	Desarrollo Territorial Rural

E

EA	Explotaciones agropecuarias
EDR	Equipo de Desarrollo Rural
EEB	Encefalopatía Espongiforme Bovina
EMNV	Encuesta de Medición del Nivel de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	23/516



ENECO	Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba
ERDR	Enfoque Renovado del Desarrollo Rural
ERCERP	Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza
ESADE	Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas
ESDP	<i>European Spatial Development Perspective</i> (véase ETE)
ESPON	<i>European Spatial Planning Observatory Network</i> (Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo)
ETE	Estrategia Territorial Europea
ETEA	Escuela Técnica Empresarial Agrícola

F

FAECTA	Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FEADER	Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural
FEDECO	Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEGA	Fondo Europeo de Garantía Agraria
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FOESSA	Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada
FOREN	Foresight for Regional Development Network
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional

G

GAL	Grupo de Acción Local
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
GDR	Grupo de Desarrollo Rural
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica)

I

IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IER	Impacto Endógeno Relativo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IISD	International Institute for Sustainable Development
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
INTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo
IPTS	Institute for Prospective and Technological Studies
IDRC	<i>International Development Research Centre</i> (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo)

K

KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Instituto de Crédito para la Reconstrucción)
-----	---

L

LEADER	<i>Liaisons Entre Activités de Developement de L'Economie Rural</i> (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural)
--------	---

xx

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	24/516



M

MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MICMAC	Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación
MID	Matriz de Influencias Directas
MIDINRA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria
MIDP	Matriz de Influencias Directas Potenciales
MII	Matriz de Influencias Indirectas
MIIP	Matriz de Influencias Indirectas Potenciales
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINSA	Ministerio de la Salud

O

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental

P

PAC	Política Agraria Común
PAEBA	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos
PBR	Peso Bruto Relativo
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNR	Peso Neto Relativo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCHILEÓN	Proyecto de Desarrollo Rural Chinandega-León
PRODEGA	Programa de Desarrollo Ganadero
PRODER	Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales
PROFIM	Proyecto para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios de Nicaragua
PRNOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
PSFA	Proyecto San Francisco de Asís
PYME	Pequeña y mediana empresa

R

RAE	Real Academia Española
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RISI	<i>Rural Income and Social Indicators</i> (Indicadores de Ingreso Rural y Sociales)

S

SILAIS	Sistema Local de Atención Integral de Salud
SIMA	Sistema Multiterritorial de Andalucía
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SMMP	Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya
SSE	Sistema Socioecológico
SYSODA	Sistema de Información de la Cooperación Oficial al Desarrollo para Nicaragua

U

UCA	Universidad Centroamericana
-----	-----------------------------

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	25/516



UCO	Universidad de Córdoba
UE	Unión Europea
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	26/516



PARTE I:

INTRODUCCIÓN GENERAL

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	27/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	28/516



1. Introducción

1.1. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ZONAS RURALES

A quienes se mueven en el ámbito de la “nueva economía” puede sorprender que en la era de la información, de las grandes fusiones empresariales y de la revolución de las telecomunicaciones, la agricultura y los mundos rurales siga recibiendo un trato privilegiado a nivel autonómico, nacional, comunitario e incluso mundial. En este tiempo en el que “lo económico” ha de girar en torno a sectores innovadores de alta rentabilidad y operaciones bursátiles con plusvalías inmediatas, la agricultura y la cuestión rural aparece en nuestro mundo *real* como algo superado, una fase consumida en la senda del desarrollo y del progreso de las sociedades.

En la actualidad, muchas son las brechas que separan al grueso de la población en los llamados países del Norte y del Sur. En la **visión modernizadora del desarrollo**, aún muy arraigada, una sociedad se encontrará más desarrollada cuanto menor sea el peso del sector agropecuario en el PIB y menor la población dependiente de dicha actividad. En consecuencia, una sociedad industrializada o con un poderoso sector terciario se encontrará en un nivel de desarrollo más avanzado que aquéllas más dependientes del sector primario. Obviamente es una afirmación muy gruesa que requiere matizaciones. Sin embargo, no deja de ser cierto que el espectacular desarrollo de los sectores financiero, tecnológico y de otros servicios en las dos últimas décadas ha alimentado esa convicción, incluso, entre ciudadanos y consumidores reforzada, además, por la facilidad de acceso a unos servicios y una tecnología de gran consumo que han modificado nuestros hábitos y estilos de vida, así como la percepción de lo que es necesario e imprescindible para tener un mejor nivel de vida.

1.1.1. Los mundos rurales del siglo XXI en los países del Norte

Afortunadamente, para la gran mayoría de la población en las sociedades desarrolladas, el **acceso a los alimentos ya ha dejado de ser una cuestión trascendental** para vivir bien. O, en otros términos, ya no es problema crucial. Ya no conocemos qué es el hambre o cómo organizarnos con bonos de racionamiento, ni tampoco sabemos qué es encontrarse frente a estantes vacíos en los supermercados o con una sola marca de un determinado producto. Damos por supuesta la seguridad para aprovisionarnos de alimentos a diario y de forma inmediata – sea en un supermercado o en un establecimiento de comida rápida – y podemos adquirir alimentos de cualquier parte

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	29/516



del mundo, sean envasados, congelados o frescos. La industria agroalimentaria y las cadenas de distribución han logrado desdibujar en nuestras mentes cualquier relación entre alimentación y campo. Y los avances en la biotecnología parecen prometer aún más.

Por su parte en el momento histórico que vivimos actualmente las amenazas ya no tienen el mismo carácter de antaño. Francia ya no persigue equilibrar la primacía industrial alemana con una política agrícola común, al menos en los mismos términos que a comienzos de la construcción europea. Ni existe un "*colectivismo agrario estalinista*" que pudiera aparecer como alternativa para unas clases rurales deprimidas y, en consecuencia, claramente desafiante a la estabilidad del orden político y social en Europa occidental¹.

De este lado, la **cuestión agraria vinculada a la ‘tierra’ parece una fase superada en ‘nuestro desarrollo’**. Además, el poder hace tiempo que no lo da la tierra sino el capital financiero; el campo no es símbolo de modernidad y desarrollo, es apenas algo más que paisaje. Nuestra idea del progreso sigue siendo fundamentalmente urbana, vinculada a otro tipo de actividades económicas más ‘limpias’ y modernas, donde el acceso a servicios imprescindibles para vivir bien esté garantizado. Es probable que estas percepciones puedan ser generalizables al conjunto de la población de los países desarrollados.

Pero no es exclusivo de la población urbana. También quienes habitan las zonas rurales han logrado satisfacer las necesidades más básicas de alimentación y disfrutan en buena medida de un nivel de bienestar que hace algunas décadas parecía casi imposible. En estas zonas, la agricultura ha pasado a ser una actividad económica más, que sigue manteniendo su trascendencia para brindar a buena parte de la población recursos para vivir, pero que no es la única al alcance. En buena medida, **el campo tradicional también ha logrado insertarse en la ola de modernización económica, tecnológica y cultural de las últimas décadas**.

La mejora de las vías de transporte y de comunicación ha facilitado la **inserción de zonas tradicionalmente aisladas en una diversidad de mercados**. El acceso a bienes y servicios concentrados en los centros urbanos ha ofrecido a la población rural otras formas de producir y de consumir que también han sido reproducidas con el tiempo en algunas de estas zonas de origen. Al mismo tiempo, estas vías de comunicación han destrabado canales de comercialización para colocar bienes y servicios de estas zonas en otros mercados. Como consecuencia, han surgido nuevas

¹ BALLARÍN (1998), apartado 2.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	30/516



necesidades de consumo y nuevas alternativas económicas a las agropecuarias que, junto al apoyo recibido para la reconversión del sector agrario, han permitido la diversificación de actividades. No todas las zonas rurales han logrado modernizar sus actividades agrarias y brindar alternativas económicas en igual medida, pero existen ciertamente más facilidades para hacerlo.

El apoyo público ha resultado trascendental. Junto a la intervención para dotar de infraestructuras e incentivar la reordenación económica de esas zonas, la inversión pública se ha hecho notar también en la dotación de servicios básicos que aseguraran un nivel adecuado de acceso a la educación, sanidad, transporte, comunicaciones. Y no sólo en el nivel central. En todo este cambio, los gobiernos no sólo han diseñado y ejecutado políticas para crear estos servicios e infraestructuras, sino que propiamente han dotado a las niveles administrativos y de gobierno subnacionales de competencias y recursos que han mejorado las capacidades de gestión pública. A demanda de los diferentes niveles de gobierno, han aumentado las responsabilidades y la capacidad de actuación y gestión de recursos, mejorando sus niveles de competencia frente al resto de actores en el territorio.

Estos cambios en la estructura económica y política han venido acompañados de **transformación en la estructura social** de estas zonas. Las polarizaciones sociales han ido disminuyendo. Quienes antes emigraban a los centros de desarrollo urbanos para educarse o encontrar un trabajo y establecer su lugar de residencia, de unos años a esta parte contemplan la posibilidad de regresar a sus lugares de origen. Las nuevas generaciones de población rural pueden encontrar en su entorno autóctono unas posibilidades para vivir que no les fuerzan a salir y existe una percepción renovada sobre la calidad de vida que *también* se puede disfrutar en estos núcleos. La idea del campo atrasado va progresivamente desvaneciéndose.

En buena medida, esta percepción y este bienestar generalizados son el resultado de políticas que durante décadas han procurado, con desigual impacto, la modernización del sector agropecuario y el desarrollo de las zonas rurales. Estas políticas se han basado en un fuerte apoyo gubernamental para una progresiva reconversión del sector junto a una férrea protección de los mercados agrarios frente al exterior. Junto a estas políticas, los medios de comunicación también han tenido una fuerte influencia en ese cambio de percepción en los valores de la sociedad y la percepción que en los núcleos urbanos se tiene sobre el ‘campo’².

² En coherencia con la estrategia seguida por los que Carlota Solé denomina “teóricos de la comunicación”. Como indica Sevilla, el desarrollo de los *mass media* es condición previa para la modernización de una

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	31/516



1.1.2. Los mundos rurales del siglo XXI en los países del Sur

La situación previamente descrita contrasta fuertemente con la existente en los países en desarrollo. Cualquier referencia a la situación de pobreza de una región, de un país o a nivel mundial lleva asociada de inmediato la idea de que las mayores carencias corresponden a las zonas rurales. Según estimaciones del Banco Mundial, aproximadamente el 75% de los pobres residen en estas áreas (Banco Mundial, 2001).

Al tratarse de un **problema multidimensional, la situación de pobreza** ha dejado de limitarse a la medición del ingreso y contempla un abanico de carencias y limitaciones en las vidas de la población. Estas carencias han estado asociadas, tradicionalmente, a situaciones de pobreza e indigencia, una baja densidad de población, privaciones en servicios básicos e infraestructuras, la marginación de los ejes principales de intercambio económicos y de los centros de decisión política, la dependencia de las actividades agrícolas y ganaderas, habitualmente en condiciones de subsistencia, y la existencia de élites locales vinculadas a esas actividades.

Exceptuando aquellas áreas dotadas de recursos mineros o forestales en abundancia, cuya explotación con frecuencia ha estado en manos de agentes exógenos al territorio, la **elevada dependencia de la actividad agraria** las sigue convirtiendo en sociedades cuya vulnerabilidad principal ha estado asociada a las peculiaridades de este tipo de actividad económica, ya fuera por la capacidad disponible para implementar mejoras tecnológicas y de gestión que modernizaran sus explotaciones, o por la posibilidad de asegurarse niveles de renta suficientes para el sustento, provenientes de ayudas públicas o de la inserción en circuitos comerciales o de otras actividades no agrarias.

El **surgimiento de otro tipo de actividades económicas**, en especial de servicios, ha estado muy vinculado a la disponibilidad de un nivel de renta suficiente en la población, cuando no a la posición ocupada en la jerarquía de asentamientos urbanos del país, lo que ha promovido la instalación de una masa crítica de organismos públicos y de funcionarios, variable en función del grado de descentralización de los poderes públicos, pero que en definitiva introducía elementos de cambio en las dinámicas sociales y económicas de esas zonas.

En cualquier caso, **estas zonas han mantenido una imagen ‘de atraso’** y de anclaje en unos valores culturales y un orden social ‘desfasado’ en comparación a los centros urbanos inmediatos, distorsión agudizada a medida que en éstos la modernización social y económica se aceleraba. El aumento en las opciones de vida y de

sociedad. La dirección y la marcha de los cambios sociales, políticos y económicos de una sociedad son determinados, en última instancia, por estos medios de comunicación (Sevilla, 1997: 37).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	32/516



trabajo asociado a esta modernización urbana ha atraído a buena parte de la población de las zonas rurales. De esta forma, han tenido lugar procesos migratorios que descapitalizaban considerablemente a unas áreas carentes de los medios adecuados para asegurar una vida digna a sus habitantes a la par que, en algunos centros receptores, se saturaba la capacidad de absorción de los nuevos flujos poblacionales.

La **reducción de los niveles de pobreza** ha estado asociada a la emigración a la ciudad, más que a la mejora en las condiciones de vida en las zonas rurales, lo que no ha hecho sino trasladar el problema de ubicación y convertir la pobreza rural en miseria urbana³. Desde una primera lectura, las migraciones pueden no ser el mecanismo más apropiado para incidir en esa reducción de los niveles de pobreza en las zonas rurales (Janvry y Sadoulet, 2001), aunque también se han identificado los beneficios que representan estas dinámicas migratorias por el envío de remesas y, en el caso de retorno de los emigrantes, por la posibilidad de introducir cambios en los patrones culturales en sus zonas autóctonas.

1.1.3. Visiones convergentes sobre la intervención pública en los mundos rurales

Nuestra investigación parte de la constatación del cambio en la orientación de políticas públicas para las zonas rurales. Las políticas agrarias tradicionales se han manifestado insuficientes para hacer frente a las crisis de población, económicas, sociales e institucionales acaecidas.

Tras los cambios históricos de comienzos de la década de los noventa, se ha conformado un nuevo escenario mundial. Consecuencia de ello se han profundizado y acelerado una serie de reformas económicas que han propugnado la eliminación de cualquier tipo de barreras al intercambio de flujos de bienes, servicios y capitales. El cuestionamiento de las políticas y barreras proteccionistas al comercio han limitado aún más la autonomía y el ámbito de intervención de los gobiernos nacionales para introducir o mantener políticas que permitieran proteger la actividad agrícola de sus respectivos países. Muy pocos países han sabido internalizar los efectos de la reestructuración y reconversión agrícola al que se han visto abocados, avanzando en la modernización de sus sectores agropecuarios.

³ En América Latina, en 1970 el 29% de la población urbana era pobre, en 1997 se mantenía en un 31%. En términos de pobreza extrema, la brecha entre zonas es aún mayor y afecta a finales de los noventa a un 25% de la población rural y a un 9% de la urbana, lo que se representa una alta incidencia de pobreza en las zonas rurales y un agravamiento progresivo de la situación en las zonas urbanas (Janvry y Sadoulet, 2001: 24-25)

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	33/516



Sin embargo, en la gran mayoría de países las características de un sector agrario tradicional, con un fuerte componente de mano de obra y muy vinculado a un espacio geográfico determinado (en contraposición a la idea de actividad económica ‘deslocalizada’) precipitaron la propagación de la crisis desde el sector puramente económico hacia todo el territorio, lo que en los países de la Unión Europea ha dado en llamarse ‘**crisis del mundo rural**’. A grandes rasgos, esta crisis se ha caracterizado por un incremento del desempleo agrario, un masivo abandono de estas áreas, la degradación de los recursos naturales, la descapitalización del sector agrario y el empeoramiento en el nivel de equipamiento y acceso a los servicios. En los países del llamado Sur, a estos factores hay que añadir el nivel de pobreza y de indigencia en el que vive una buena parte de la población rural. En contextos de escasez de recursos para inversiones públicas, lo importante está en permanente conflicto con lo necesario, lo estratégico con lo urgente.

La constatación de estos fenómenos a nivel mundial en los países en desarrollo ha derivado en aproximaciones teóricas y cuerpos de políticas y programas públicos que durante décadas han tratado de revertir las situaciones de carencia y de mejorar las condiciones y el entorno de vida en las zonas rurales. Nuevos paradigmas que reconocen y se apoyan en la especificidad de la actividad agraria frente al resto de sectores económicos y que, sobre todo, han vuelto a redescubrir su potencial de desarrollo por los vínculos no tan evidentes que mantiene con otros sectores económicos. La experiencia acumulada con estos nuevos modelos en las últimas dos décadas ha servido para evidenciar la **necesidad de un cambio en los principios y los objetivos de intervención pública** en estas áreas.

En un contexto de **cambio en la lógica económica** hacia un paradigma de desarrollo postfordista, las zonas rurales presentan condiciones supraterritoriales que dificultan su inserción en las dinámicas de producción y comercialización articuladas alrededor de los centros urbanos. Este **nuevo paradigma tecnológico de desarrollo**, estructuralmente impulsado por la apertura de las economías, la intensificación de los intercambios comerciales y financieros, la redefinición del rol de los distintos niveles de gobierno y la modernización de las sociedades, entre los factores más evidentes y notables, requiere cambios en la forma que una sociedad se organiza y utiliza los recursos para su supervivencia. El entorno ha dejado de ser un elemento aislado a las posibilidades de desarrollo de cualquier sociedad y se ha convertido en un factor cambiante y muy influyente. Los modos y formas de organización, transformación e intercambio social, económico y político que tradicionalmente servían

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	34/516



para asegurar el sustento a los individuos han dejado de ser sostenibles y, en consecuencia, adecuados.

En esta situación, **los actores y los territorios rurales han mostrado una mayor dificultad para llevar a cabo las innovaciones** requeridas por este nuevo paradigma, unas veces fruto de carencias existentes, otras por obstáculos y lastres arrastrados históricamente. A pesar de estas dificultades estructurales, existen zonas rurales que han logrado desarrollarse haciendo uso de unos recursos y una población que siempre han estado ahí. La puesta en marcha de procesos de innovación, reorientación y diversificación productiva ha permitido revertir situaciones de crisis y abandono que afectaron a estas zonas durante décadas.

Este progresivo resurgir en ciertas zonas rurales ha venido de la mano de programas públicos que han impulsado **procesos locales de desarrollo**, basados en la identificación y aprovechamiento de recursos endógenos con potencial de generación de renta. La relevancia de estos programas radica en haberse enfocado expresamente a la población, fomentar sus capacidades de desarrollo y promover la innovación y la iniciativa empresarial.

Las primeras lecciones aprendidas con este nuevo enfoque de políticas para las zonas rurales europeas y el positivo impacto que en muchas de ellas se estaba consiguiendo, también sirvieron como un importante espaldarazo para intervenciones similares en zonas rurales de países en desarrollo. A pesar de las importantes diferencias en los contextos de actuación y en el alcance, las **coincidencias en los principios de partida y de intervención** eran notables.

A grandes rasgos, el nuevo enfoque de acción en las zonas rurales impulsa una mayor amplitud de miras en los agentes locales para **identificar nuevas oportunidades de desarrollo**, y, a la vez, provocar cambios en las estrategias de vida y de producción de la población rural. En términos económicos, ello supone aprovechar nuevas fuentes de renta además de las tradicionales vinculadas a la actividad agraria; en términos institucionales y políticos, impulsar cambios en la gobernanza de esas áreas dando cabida a nuevos mecanismos de participación y toma consensuada de decisiones, lo que a menudo representa un alteración de un *status quo* muy arraigado; en términos sociales, ampliar oportunidades a toda la población de esas sociedades, con especial atención a los colectivos minoritarios (jóvenes, mujeres, indígenas). Se promueve una **mayor autonomía y una mayor responsabilidad en el desarrollo de sus propios territorios** rurales. Los agentes locales se convierten en los verdaderos responsables del cambio en sus áreas de incidencia. En síntesis, se aspira a aprovechar

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	35/516



todo el potencial disponible en las áreas a partir de una visión y unas capacidades endógenas.

Pero las zonas rurales también han sido objeto de un fuerte **esfuerzo inversor por parte de las administraciones públicas** en infraestructuras y dotación de servicios en los últimos años, acciones decisivas para eliminar el histórico aislamiento de estos territorios y sus poblaciones, y facilitar su inserción en circuitos productivos, financieros y de información más vigorosos. En otro orden, la estabilidad política y la consolidación de estados democráticos de derecho se han reforzado con el progresivo avance en los procesos político-administrativos de descentralización. Nuevas competencias y recursos financieros y técnicos para los entes de gobierno subnacionales (autonómicos, provinciales y municipales) han permitido una gestión pública más cercana al ciudadano y en mejores condiciones. Como consecuencia, la confianza de los ciudadanos en el sistema de gobierno se ha visto reforzada. Todos estos factores sin duda han sido claves para superar las situaciones de penuria y de dependencia en la población rural más vulnerable y, por agregación, democratizar las dinámicas de desarrollo en estos territorios.

No obstante, persisten zonas rurales atrasadas que, a pesar de los incentivos públicos y los recursos que pudieran tener a su alcance, no logran superar sus dificultades estructurales. No todas las zonas que han sido beneficiadas con estas intervenciones han logrado progresar. De ahí que sea pertinente cuestionarse por qué unas zonas rurales han logrado aprovechar mejor los incentivos brindados, cuáles han sido los factores que marcaron la diferencia entre zonas, si es posible identificar factores críticos de desarrollo entre zonas que han sido atendidas en igual grado por las intervenciones, e incluso entre zonas en diferentes contextos es posible identificar factores críticos comunes. Si asumimos que estas condiciones supraterritoriales y el marco de incentivos han sido los mismos para estos territorios, cabría cuestionarse si la clave de las diferencias en el desempeño radica en los propios territorios, si es en la dotación de recursos naturales, en las infraestructuras viales, en la localización del territorio y en las características de su entorno inmediato, en la población que radica en él o en la conjunción de todos estos elementos.

Todas estas cuestiones nos sirven para asumir que, en territorios con análoga dotación de recursos ‘inertes’, la diferencia radicarán en el elemento humano y en cómo éste se organice y establezca *masas críticas* de agentes que logren aprovechar los recursos a su alcance, los transformen y produzcan otros.

De aquí surge un primer *problema* de la investigación:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	36/516



La incorporación de muchas zonas rurales a los procesos de desarrollo en un país es más efectiva cuando las propias sociedades rurales impulsan los procesos de adaptación y de cambio.

1.2. ANTECEDENTES Y MARCO DE REALIZACIÓN DE LA TESIS

La investigación aquí presentada surge de nuestra implicación profesional y personal en el ámbito de la cooperación al desarrollo en Nicaragua.

Esta implicación inició a raíz de la experiencia con el Convenio UCA-ESADE-ETEA en Nicaragua en 1997 y 1998. La experiencia de gestión y de docencia en el marco de este convenio de colaboración universitaria nos permitió la participación activa en los inicios de la Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua. Este esfuerzo implicó una amplia variedad de actores y organismos nicaragüenses e internacionales en la elaboración de un marco de reflexión y de un plan estratégico de intervención en las zonas rurales nicaragüenses que permitiera recuperar las lecciones, principios y elementos metodológicos de acción en la experiencia europea, y más específicamente andaluza, para aplicarla a la realidad nicaragüense.

A raíz de esta experiencia surgió el cuestionamiento de qué aspectos de la experiencia europea eran válidos y cuáles no para su aplicación en un contexto tan distinto y las razones para ello y qué factores hacían de esa experiencia un referente de interés para la intervención pública en aquellas zonas rurales. Este cuestionamiento estuvo presente durante el período en el que se cursaron los seminarios del programa de doctorado “Planificación, dirección y entorno económico-social de la empresa” en el Bienio 1998-2000 y alrededor de esta cuestión se elaboraron trabajos de investigación presentados en los seminarios.

Tras el período de formación, tuvimos la oportunidad de ampliar la experiencia profesional de trabajo en el terreno y de adquirir un conocimiento más profundo de la realidad rural y municipal nicaragüense como Codirector Español del Proyecto de Fortalecimiento de los Municipios de Nicaragua (PROFIM) – Fase III, ejecutado desde el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) entre 2000 y 2002⁴. Durante este período, nuestra labor permitió un conocimiento de la realidad municipal nicaragüense: las dificultades y carencias internas y externas a los gobiernos locales que

⁴ En el ámbito local, las dos líneas fundamentales en esta intervención fueron apoyar las mejoras de las capacidades de organización y de gestión de recursos humanos en las alcaldías nicaragüenses y de la prestación de servicios municipales; entre las alcaldías beneficiarias se encontraba el gobierno local de Matiguás, uno de los municipios de los que nos ocupamos en nuestra investigación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	37/516



representa el proceso de descentralización a estos organismos públicos; el conocimiento y contacto directo con las organizaciones y gremios de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos locales y de la cooperación internacional; y, desde la posición de asesor técnico de la Oficina Técnica de Cooperación de la AEI en Managua, obtuvimos una visión de la arquitectura institucional nicaragüense.

Al mismo tiempo, pudimos participar en la realización de estudios e investigaciones alrededor de la incidencia de la administración local en la promoción de desarrollo rural (programa PROCHILEON – GTZ), el alcance del desarrollo de las competencias municipales y la incidencia en la promoción del desarrollo económico local (Instituto Nitlapán y Fundación FEDECO) y la incidencia de los servicios técnicos y jurídicos en el desarrollo de Matiguás bajo el marco de análisis de socioinstitucional (Broederlijk Delen e Instituto Nitlapán).

Con posterioridad, realizamos una estancia de tres meses durante 2003 en el Instituto de Gestión y Políticas del Desarrollo de la Universidad de Amberes, a raíz de la invitación realizada por el Prof. Johan Bastiaensen a la vista de la línea de investigación en el estudio de las condiciones socioinstitucionales que existen en las zonas rurales y la influencia en los procesos de desarrollo de estas áreas. De la estancia en esta universidad pudimos aprovechar el intercambio teórico con el equipo de investigadores formado por Tom DeHerdt, Nadia Molenaers, Jos Vaessen y Ben D'Exelle, con amplia experiencia en la conjugación de la reflexión teórica y la aplicación en el terreno. Pudimos aprovechar los recursos bibliográficos disponibles en su centro de documentación y biblioteca de enorme utilidad para la elaboración del análisis teórico de nuestra investigación.

El contacto con el terreno ha sido permanente y a ello ha contribuido las labores periódicas de asesoramiento técnico en distintas fases de intervenciones para el desarrollo. En esta área, nuestra implicación ha sido en intervenciones de desarrollo rural y regional⁵ y en gestión y en fortalecimiento institucional⁶.

La experiencia en terreno, inevitablemente, ha sesgado nuestro acercamiento a la realidad estudiada. Las valoraciones son resultado de la inmersión voluntaria en una realidad ajena.

⁵ Apoyadas por la AEI, los proyectos 'Análisis para la Regionalización y el Desarrollo Local' en Uruguay y 'Apoyo al Desarrollo rural' en Vietnam.

⁶ En programas de la Unión Europea relacionados con la gestión ambiental urbana (Programa Integrado Managua Periferia, PROMAPER; Venezuela), la gestión de riesgos en áreas vulnerables (Programa de Prevención de Desastres y Reconstrucción Social en el Estado Vargas, PREDERES; Venezuela) y la seguridad alimentaria (Programa de Relanzamiento de Segurança Alimentar – Apoio institucional descentralizado, Provincias de Benguela e Huíla, Angola).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	38/516



1.3. PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. El problema de investigación

Nos planteamos el reto de avanzar en el conocimiento del objeto de estudio ‘zona rural’. Entendemos que una ‘zona rural’ se caracteriza, fundamentalmente y en distinto grado, por:

- aislamiento secular de los principales ejes de intercambio económico;
- una marginación de los centros de decisión política;
- estrecha vinculación económica, social e histórica con los recursos naturales endógenos;
- fuerte dependencia de la actividad agraria;
- heterogeneidad social y económica tradicionalmente invisibilizada;
- alta vulnerabilidad al dinamismo modernizador de los núcleos urbanos durante las últimas décadas (pérdida de población, entrada de bienes de consumo, influencias en los hábitos sociales y culturales).

Asumiendo estos rasgos comunes como válidos, y con independencia de las especificidades locales, reconocemos que la superación de la situación de crisis demanda un cambio estructural y de visión de desarrollo a futuro y consideramos la necesidad de incentivar a los propios agentes locales con el objeto de que asuman una mayor autonomía para impulsar procesos de cambio y revalorizar sus recursos endógenos.

En muchas sociedades rurales, estos procesos de adaptación y cambio estructural implican un cambio radical de visión de desarrollo. El tradicional aislamiento de estas zonas no es tan sólo una cuestión geográfica o física. La idea de un entorno cambiante y muy dinámico ha alimentado la percepción de un futuro ajeno a la acción de los mismos agentes locales que, de alguna forma, ‘venía dado’. Ciertamente no todas las áreas demuestran la misma capacidad ni, con frecuencia, disponen de condiciones propicias para afrontar unos cambios de tanto calado. Todo ello las convierte en áreas y sociedades altamente vulnerables.

Existen síntomas que evidencian **carencias y rigideces importantes**:

- En el ámbito social, pérdida de población por intensos flujos migratorios; capital humano con escasa formación; bolsas de población en situación de pobreza; raquítico tejido de servicios públicos (salud, educación, justicia, seguridad); y medios de vida en grandes capas de la sociedad que, con frecuencia, sólo permiten la subsistencia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	39/516



- En el ámbito económico, cohabitación de modernas explotaciones agrarias con un denso tejido de explotaciones de micro, pequeña y media dimensión con graves dificultades para modernizarse; estrategias de producción intensamente condicionadas por la demanda de subsidiariedad estatal; infraestructuras viales y de comunicación deficientes; y fuerte dependencia de recursos externos;
- En el ámbito socioinstitucional, escepticismo en las instituciones públicas; desconfianza ante los mecanismos formales de representación e incidencia en los centros de decisión política; relaciones 'patrón-cliente' extendidos por todos los ámbitos de la vida; y dirigentes públicos y fuerzas locales (sociales, económicas e institucionales) sobrepasados e incapaces de articular respuestas eficaces.

A todo ello se puede añadir una sensación colectiva de crisis permanente, la visión determinista del futuro y una aparente exaltación de lo 'foráneo' como bueno frente a lo 'propio' como atrasado.

Ciertamente, no en todas las zonas rurales persisten las mismas rigideces ni se encuentran en igualdad de condiciones para 'aguantar' la crisis y afrontar un 'cambio de rumbo'. La posibilidad de acometer con éxito esos cambios hace que nos planteemos las siguientes cuestiones.

Con independencia del tipo de intervenciones y del contexto específico de cada zona rural: ¿Por qué muchas zonas rurales fracasan al impulsar procesos de adaptación y cambio? ¿Cuáles son las dificultades u obstáculos que condicionan esos procesos? ¿Cuáles son comunes a estas zonas y cuáles son específicas de cada caso? ¿Son factores endógenos o exógenos? ¿Qué tipo de 'cuellos de botella' existen? ¿Son factores sobre los que pueden actuar los actores locales con relativa autonomía o se necesita la intervención de agentes exógenos?

Los agentes locales deben convertirse en protagonistas y asumir un rol de germen de 'masas críticas' que catalicen la necesidad de cambio en el territorio. El llamado 'nuevo enfoque para el desarrollo de las zonas rurales' reconoce expresamente la necesidad de consensuar intereses colectivos con el objeto de dinamizar el territorio. Ello supone un esfuerzo por generar consensos entre agentes que tradicionalmente han transitado por vías divergentes, cuando no abiertamente enfrentadas. Tratándose de sociedades con unos liderazgos habitualmente apoyados en relaciones del tipo 'patrón-cliente' y con unos déficits notables en capital humano formado y capacitado, la generación de esas 'masas críticas' no es precisamente una cuestión menor.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	40/516



Al reflexionar sobre la capacidad existente en los agentes locales para impulsar estos procesos de cambios en sus territorios, nos cuestionamos: ¿Cuáles son los ámbitos habituales de incidencia de los agentes locales? ¿Qué argumentos de intervención facilitan su acción conjunta? ¿Qué rasgos la caracterizan? La presencia e implicación de poderes públicos, ¿dota de mayor influencia a esa acción conjunta? ¿Se logra incidir en procesos estratégicos o son actuaciones que responden a la coyuntura y a problemas puntuales?

A la vista de las limitaciones señaladas, podríamos entonces suponer que las intervenciones públicas englobadas en ese ‘nuevo enfoque del desarrollo rural’ no son pertinentes para cualquier zona rural. En zonas rurales de países en desarrollo, los niveles de pobreza y de desestructuración social, la desarticulación física de los núcleos de población y de unos mercados locales raquíuticos, entre otros aspectos, implican unas condiciones y unas prioridades territoriales muy diferentes a las existentes en las zonas europeas.

Creemos que la clave para hablar de desarrollo en las zonas rurales es la capacidad para resistir a las crisis y fracturas sociales, económicas, institucionales, ambientales (sobrevinidas o persistentes, endógenas o exógenas) y acometer los cambios necesarios para mantener la vitalidad de los sistemas sociales que lo habitan. Todo ello con independencia del tipo de programas que se diseñen, función de un marco institucional y de políticas específico para cada contexto.


Estas preguntas sirven de punto de partida para la formulación de nuestro *problema central de investigación*:

Los procesos de adaptación y de cambio están condicionados por la situación de partida y las circunstancias específicas de cada zona rural.

1.3.2. La hipótesis de investigación

Toda esta reflexión da pie para que nos cuestionemos si, en zonas rurales de diferentes contextos y con diversidad de especificidades locales, pudiesen existir patrones territoriales similares en las causas y consecuencias de las rigideces persistentes, en las dificultades o facilidades para impulsar procesos de cambio de forma sostenida y con autonomía o para explicar la generación de ‘masas críticas’ entre los agentes locales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	41/516



Con estas cuestiones fundamentales en mente, podríamos formular una primera *hipótesis de partida* (exploratoria) para nuestra investigación en los siguientes términos:

En un momento dado del tiempo, determinadas circunstancias y rasgos de un territorio rural condicionan su capacidad para impulsar procesos de adaptación y de cambio estructural.

De aquí elaboramos una *hipótesis central* (relacional) en los siguientes términos:

Los procesos de transformación estructural en las zonas rurales dependen de la existencia, al menos, de recursos susceptibles de revalorización y de capacidad en los agentes locales para actuar de forma conjunta, controlar los procesos críticos del territorio e incidir en espacios exógenos que condicionan el uso de los recursos territoriales.

1.3.3. Objetivos de la investigación

Nuestro objetivo principal es contrastar la hipótesis central de la investigación.

Definimos también cuatro objetivos secundarios, dos objetivos parciales y dos objetivos instrumentales.

Como *objetivos parciales*:

1. Identificar qué tipos de procesos de adaptación y de cambio estructural implican los enfoques renovados de desarrollo para las zonas rurales.
2. Explorar qué condiciones y factores contribuyen a que una zona rural pueda impulsar procesos de adaptación y cambio estructural y que sus agentes locales sean capaces de generar masas críticas catalizadoras del cambio.

Como *objetivos instrumentales*:

1. Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural con capacidad para impulsar procesos de adaptación y cambio estructural.
2. Elaborar una metodología de exploración del territorio rural coherente con la conceptualización elaborada.

1.4. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El estudio consta de cinco partes diferenciadas y una sexta en la que hemos incluido los anexos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	42/516




Ilustración 1.1: Estructura del documento y objetivos secundarios de investigación

CONTENIDO		OBJETIVOS SECUNDARIOS
I PARTE: INTRODUCCIÓN GENERAL	CAPÍTULO 1 Introducción	<p>OP 1: Identificar qué tipo de procesos de adaptación y de cambio estructural implican los enfoques renovados de desarrollo para las zonas rurales.</p> <p>OI 1: Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural con capacidad para impulsar procesos de adaptación y cambio estructural.</p>
	CAPÍTULO 2 Del método y las fuentes	
II PARTE: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS	CAPÍTULO 3 Hacia una visión renovada del desarrollo en las zonas rurales	
	CAPÍTULO 4 Las zonas rurales como sistemas complejos en transición: resiliencia y capacidad adaptativa	
	CAPÍTULO 5 Dimensiones institucionales de las zonas rurales: estabilidad, cambio institucional y productos de las interacciones sociales	
III PARTE: FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	CAPÍTULO 6 Hacia una concepción del territorio como sistema socioecológico complejo	<p>OI 2: Elaborar una metodología de exploración del territorio rural coherente con la conceptualización elaborada.</p>
	CAPÍTULO 7 Una herramienta para la exploración de las zonas rurales: el análisis estructural de prospectiva	
IV PARTE: ANÁLISIS EMPÍRICO E INTERPRETACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	CAPÍTULO 8 Sistemas socioecológicos complejos en Nicaragua y Andalucía (1): la observación de los territorios	<p>OP 2: Explorar qué condiciones y factores contribuyen a que una zona rural pueda impulsar procesos de adaptación y cambio estructural y que sus agentes locales sean capaces de generar masas críticas catalizadoras del cambio.</p>
	CAPÍTULO 9 Sistemas socioecológicos complejos en Nicaragua y Andalucía (2): los elementos críticos de los territorios	
V PARTE: CONCLUSIONES	CAPÍTULO 10 Conclusiones y observaciones finales	

FUENTE: Elaboración propia.

La segunda parte consta de tres capítulos (del capítulo 3 al 5) y contiene los fundamentos conceptuales y teóricos de nuestro estudio. En el primer capítulo abordamos los aspectos contextuales y definitorios del que denominamos ‘enfoque renovado del desarrollo rural’ y avanzamos la emergencia del ‘territorio’ como elemento central de este enfoque. Como un resultado fundamental nos proponemos alcanzar el primer objetivo parcial de nuestra investigación. En los dos capítulos siguientes planteamos los fundamentos de nuestra propuesta teórica para conceptualizar el territorio, la cual explicitamos en la siguiente parte.

La tercera parte del estudio consta de dos capítulos (capítulos 6 y 7). Ambos contienen los aspectos fundamentales de nuestra propuesta para conceptualizar y analizar el territorio rural. El capítulo sexto retoma los aportes teóricos expuestos en los dos capítulos previos y los enmarca en una propuesta de territorio rural basada en los sistemas socioecológicos complejos. El capítulo séptimo contiene nuestro método de análisis empírico del territorio. En este capítulo describimos una herramienta del pensamiento estratégico (el análisis estructural de prospectiva) que utilizamos en nuestra aplicación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	43/516




La cuarta parte consta de dos capítulos (capítulos 8 y 9). Siguiendo el detalle de resultados por etapas del análisis empírico, el primero de los capítulos contiene los resultados correspondientes a la primera etapa ('Observación descriptiva del territorio') y el segundo engloba los resultados de la segunda y tercera etapas ('Identificación de elementos centrales en el territorio' y 'Comparación y síntesis').

La quinta y penúltima parte está dedicada exclusivamente al capítulo de Conclusiones y observaciones finales (capítulo 10).

Para concluir, en la sexta y última parte recopilamos como anexos todos los materiales de soporte al cuerpo central del estudio y los hemos incluido en el CD adjunto. Hemos organizado todos estos materiales en cinco secciones, conforme a las etapas de nuestro análisis empírico. Las dos primeras (secciones I y II) contienen los anexos correspondientes a la primera etapa del análisis territorial. Las dos siguientes (secciones III y IV) recogen los materiales adicionales de la segunda etapa y la última sección V los anexos de la tercera etapa.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	44/516



2. Del método y las fuentes

El objetivo de este capítulo es exponer los pasos seguidos en la metodología de la investigación y las fuentes de información utilizadas.

El capítulo consta de tres apartados. En el primero describimos las etapas de nuestro método. Nos referimos al proceso de construcción de nuestro objeto de investigación, a las fases establecidas para su estudio, a las transformaciones realizadas en la información utilizada y terminamos identificando las principales limitaciones y condicionantes del estudio. En el segundo delimitamos el ámbito espacial y temporal de la investigación. En el tercer y último apartado exponemos las fuentes de información primaria y secundaria utilizadas.

2.1. DEL MÉTODO

Siguiendo las etapas fundamentales del método científico, nuestra investigación se inició planteando algunos interrogantes sobre las condiciones existentes en las zonas rurales para impulsar procesos de transformación social y económica. Estos cuestionamientos surgieron de la observación en la realidad y de la revisión de los fundamentos teóricos relevantes en la materia. A partir de estos interrogantes formulamos una hipótesis de investigación exploratoria y una segunda hipótesis relacional, y diseñamos una secuencia de etapas de observación, estudio y análisis conducentes a su contrastación empírica.

Para contrastar nuestra hipótesis, en primer lugar hemos elaborado un marco conceptual y teórico. En él contrastamos el surgimiento de argumentos y principios de acción análogos en contextos diversos y establecemos los aspectos conceptuales fundamentales de ese enfoque renovado de intervención pública para el desarrollo de las zonas rurales.

A continuación hemos construido una metodología específica para el contraste empírico. Esta metodología consta de dos partes: la conceptualización de nuestro objeto de investigación y la elaboración de un método para abordar su estudio. En la primera parte, la aproximación de los sistemas socioecológicos complejos nos ofreció un marco adecuado para construir nuestro objeto de estudio alrededor de las zonas rurales. En la segunda parte hemos aplicado una herramienta del pensamiento estratégico coherente con una aproximación compleja y sistémica a las zonas rurales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	45/516



En la parte empírica abordamos el estudio de los procesos de cambio y transformación sociales, económicos e institucionales en cuatro zonas rurales. Esta parte constó de tres etapas.

En la primera etapa hemos realizado una caracterización morfológica de cada zona con el objeto de constatar si en cada área existen las condiciones mínimas y los rasgos emergentes definidos en el marco teórico. Un resultado adicional de esta primera etapa ha sido la tipificación de las zonas estudiadas según los rasgos de que dispusieran. De esta manera hemos verificado a qué tipo de zona rural corresponde cada territorio.

En la segunda etapa, y siempre desde la escala ‘micro’ de cada territorio, hemos tratado de identificar qué elementos explican las dinámicas de cambio en cada zona y cómo actúan (como fuerzas motrices o como elementos subordinados a la acción de otros elementos). Esta etapa requirió una caracterización funcional de los elementos integrantes de cada sistema territorial a partir de la interpretación elaborada por los agentes locales de sus propios territorios.

En la tercera y última etapa hemos tratado de identificar los elementos comunes y específicos que explican las dinámicas de cambio en las cuatro áreas. Ello nos ha permitido identificar qué factores endógenos son relevantes y cuáles no para establecer las condiciones mínimas que propician procesos de transformación estructural en las áreas rurales impulsados por los propios agentes locales.

2.1.1. Del análisis sobre las intervenciones para el desarrollo en las zonas rurales

Nuestra primera parte de la investigación trató de contrastar la emergencia de un enfoque renovado en la intervención pública para el desarrollo de las zonas rurales.

Ante la multiplicidad y diversidad de intervenciones de desarrollo que impulsan estos procesos de transformación estructural, optamos por circunscribir nuestro análisis a la revisión de los planteamientos en dos ámbitos a nuestro alcance: el ámbito europeo y el ámbito latinoamericano. Hay una razón adicional para concentrarnos en estos dos ámbitos y es la influencia que la experiencia reciente de política rural europea ha tenido en la revisión de los enfoques latinoamericanos para intervenir en las zonas rurales.

Comenzamos contextualizando las intervenciones ruralistas en la Unión Europea en el marco de unas políticas comunitarias para estas áreas determinadas por los objetivos de cohesión social y económica y por el elevado, aunque decreciente, apoyo al mantenimiento de la actividad agraria. En el ámbito latinoamericano hemos revisado el marco estratégico para estas áreas rurales en los esquemas integracionistas y, dada su preeminencia, en las intervenciones de las agencias internacionales y organismos de desarrollo. Analizamos las analogías y particularidades de las propuestas de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	46/516



intervención para concluir señalando los elementos conceptuales y metodológicos compartidos y valorando la pertinencia de este enfoque para la lucha contra la pobreza, meta priorizada en las propuestas latinoamericanas. En este marco, añadimos unas consideraciones sobre los condicionantes en las áreas rurales para implementar intervenciones desde este enfoque.

2.1.2. Del objeto de la investigación y de su construcción

Como sucede en los estudios de las ciencias sociales, nuestro objeto de investigación es una realidad intangible emergente de la agregación de una amplia gama de comportamientos en los individuos de un colectivo social, hasta cierto punto, localizados en un espacio geográfico. De aquí suele derivar una asignación de patrones de comportamiento colectivo a espacios geográficos delimitados, lo que representa *stricto sensu* una simplificación de la realidad, aceptable en las ciencias sociales.

El enfoque renovado del desarrollo rural se fundamenta en la ‘construcción social’ del territorio como un motor de transformación estructural para las zonas rurales. En coherencia proponemos la construcción de nuestro objeto de estudio desde un paradigma constructivista.

Consideramos las zonas rurales como *objeto de estudio* de nuestra investigación y como *objeto de la investigación*

Los territorios rurales como sistemas integrados por agentes, recursos y sus interacciones y resultantes de procesos de construcción social en las zonas rurales.

La construcción del territorio rural así concebido no es una aproximación sencilla. De ahí que realizáramos una revisión teórica orientada por tres ejes de investigación:

- los sistemas de agentes y recursos;
- las interrelaciones entre agentes de un sistema;
- los procesos en las zonas rurales.

Para el primer eje revisamos los aportes de las teorías del ciclo adaptativo y de los sistemas socioecológicos complejos, que nos ofrecieron las claves fundamentales para analizar sistemas sociales vinculados con sistemas ecológicos y su capacidad para acometer procesos de adaptación.

Para el segundo eje, nuestra exploración se centró en la corriente teórica del institucionalismo y las reflexiones teóricas sobre el capital social. De ahí obtuvimos un marco adecuado para estudiar la naturaleza de las interrelaciones entre individuos de una sociedad.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	47/516



Con estos aportes teóricos hemos establecido un conjunto de condiciones necesarias y suficientes y unos rasgos clave característicos de las áreas rurales que acometen procesos de transformación estructural de forma exitosa.

Para el tercer eje, completamos los aportes previos con otros provenientes del campo de la ciencia regional, del desarrollo rural y del desarrollo económico local. Para estructurar esta búsqueda nos apoyamos en una propuesta conceptual del ‘territorio rural’ elaborada a partir del marco de los sistemas socioecológicos complejos (Anderies *et al.*, 2004). Esta propuesta consta de cuatro subsistemas territoriales:

- el subsistema ‘Recursos territoriales’;
- el subsistema ‘Estrategias de vida y de producción’;
- el subsistema ‘Condiciones supraterritoriales’;
- y el subsistema ‘Acuerdos institucionales’.

En síntesis, nuestra construcción del territorio rural consta de los siguientes elementos:

- cuatro *subsistemas territoriales*, como unidades simples para acometer el estudio de esa realidad compleja;
- cuatro *rasgos* que deben estar presentes en las zonas rurales resilientes (de la teoría del ciclo adaptativo, el potencial y el control interno; de la teoría del capital social, la capacidad de articulación y la capacidad de incidencia);
- un conjunto de *condiciones* necesarias y suficientes asociadas a cada uno de estos rasgos emergentes;
- y un conjunto de *factores* vinculados al contexto sociocultural, económico e institucional del sistema territorial que influyen en las condiciones.

En función del cumplimiento de las condiciones asociadas a cada rasgo, un territorio puede ser caracterizado mediante la combinación de estas dos tipologías, una derivada de la teoría del ciclo adaptativo (Cuadro 6.5) y otra derivada de la teoría del capital social (Cuadro 6.6)

Cuadro 2.1: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno

		POTENCIAL	
		No existe	Existe
CONTROL INTERNO	No existe
	Existe

FUENTE: Elaboración propia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	48/516



Cuadro 2.2: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia

CLASES		CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN	
		No existe	Existe
CAPACIDAD DE INCIDENCIA	No existe
	Existe

FUENTE: Elaboración propia.

2.1.3. Del análisis del objeto de estudio

El análisis del objeto de estudio constó de tres etapas (Cuadro 7.1).

Cuadro 2.3: Etapas del análisis del territorio

ETAPA	OBJETIVO	RESULTADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS
1. Observación descriptiva del territorio	(O1) Caracterización morfológica de los territorios	(R1.1) Diagnóstico por morfológica de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes secundarias (estadísticas, censos, documentos)	Revisión documental
			Fuentes primarias	Entrevistas semidirigidas a élites Cuestionario Observación participante
		(R1.2) Valoración de condiciones e identificación de rasgos emergentes	Fuentes secundarias	Resultado R1.1
		(R1.3) Tipificación por rasgos emergentes (potencial – control interno, articulación – incidencia)	Fuentes secundarias	Resultado R1.2
2. Identificación de funcionalidad en elementos del territorio	(O2) Caracterización funcional de los territorios	(R2.1) Diagnóstico por funcionalidad de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes primarias	Talleres de prospectiva Cuestionario Método MICMAC
			Fuentes secundarias	Resultado R1.1
3. Comparación y síntesis	(O3) Caracterización de los tipos de zonas rurales por funcionalidad de elementos territoriales	(R3.1) Comparación de similitudes y diferencias en la funcionalidad de los elementos territoriales	Fuentes secundarias	Resultado R1.4 (criterios de comparación)
			Fuentes secundarias	Resultado R2.1 (funcionalidad de elementos territoriales)

FUENTE: Elaboración propia.

En la *primera etapa* elaboramos una caracterización morfológica de las zonas, estudiando los rasgos y los procesos ambientales, sociales, económicos e institucionales más relevantes. Para ordenar la información y realizar este análisis aplicamos el marco

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	49/516



de análisis de los cuatro subsistemas territoriales. Con la información recopilada en estos diagnósticos territoriales pudimos validar de qué condiciones necesarias y suficientes disponían los territorios estudiados y, en consecuencia, determinar qué rasgos emergentes estaban presentes. De esta forma pudimos contrastar nuestra hipótesis parcial y clasificar los territorios en las dos tipologías propuestas.

En la *segunda etapa* nos propusimos identificar qué papel desempeñan los elementos integrantes de cada sistema territorial y cuáles de estos elementos son más activos o pasivos. Para ello hemos realizado una caracterización funcional siguiendo la interpretación que los agentes locales hacen del propio territorio. Indagar en las percepciones endógenas sobre los elementos que integran el sistema territorial (agentes y recursos) y sus interrelaciones nos permitió trazar un mapa de factores según actúen como dinamizadores o como obstáculos al cambio.

Para llevar a cabo este análisis funcional, hemos utilizado el ‘análisis estructural de prospectiva’, técnica de pensamiento estratégico utilizado en la construcción de escenarios. Esta técnica permite estructurar un proceso de reflexión colectiva sobre los elementos de un sistema. Se apoya en la valoración de las relaciones de influencia que ejercen estos elementos entre sí. A partir de ese ejercicio reflexivo, y mediante la aplicación de algoritmos matemáticos, se pueden asignar a los elementos del sistema unos valores por motricidad (capacidad de influir en el resto de elementos y dinamizar el sistema) y por dependencia (grado de subordinación a la influencia de otros elementos).

La *tercera y última etapa* requirió la comparación de los resultados del análisis funcional en cada territorio. Indagamos en los modelos de influencias resultantes por zona e identificamos los patrones comunes y específicos. Para concluir exploramos la contribución de estos elementos territoriales a los rasgos emergentes.

2.1.4. Del tratamiento de la información

Para nuestro análisis se realizaron transformaciones de la información obtenida con las dos primeras etapas.

En la primera etapa necesitamos recopilar y procesar información para la *elaboración de los diagnósticos morfológicos*. De las fuentes utilizadas, a las que cuales nos referiremos en el apartado sobre las fuentes de información, destacamos el uso de los datos de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (*Living Standard Measurement Surveys, LSMS*) del Banco Mundial aplicadas en Nicaragua en 1993, 1998 y 2001. Estas encuestas ofrecen información sobre hogares, aunque el diseño y el tamaño muestrales sólo permiten extraer conclusiones válidas para las escalas nacional y departamental, y

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	50/516



no para la escala municipal utilizada en nuestro estudio. Sin embargo, dada la escasez de estadísticas disponibles para estas zonas (problemática sobre la que incidiremos en el apartado de limitaciones y condicionantes) y el considerable caudal de información ofrecida por las LSMS, de gran relevancia para nuestra investigación, decidimos realizar las transformaciones correspondientes en los datos primarios disponibles para utilizarlas como fuentes. Los resultados obtenidos con esta información han sido considerados con cautela y las conclusiones son meramente orientativas.

El segundo aspecto de este análisis se refiere al *procesamiento y sistematización de los diagnósticos*. Hemos elaborado sendas tablas de síntesis para comparar los territorios entre sí, en las cuales incluimos los aspectos de cada subsistema territorial que, en nuestra opinión, resultaban más determinantes para caracterizar cada territorio.

El último aspecto está relacionado con la *validación de condiciones y de los rasgos emergentes por territorios*. En base a la información obtenida de los subsistemas territoriales y de nuestro conocimiento de la realidad (en el caso de los territorios nicaragüenses, conocimiento obtenido al haber participado en iniciativas de desarrollo y haber elaborado estudios de casos en esas áreas) evaluamos la existencia o no de las condiciones establecidas por rasgo. Al tratarse de condiciones necesarias y suficientes, únicamente si en el territorio se manifestaban todas ellas, concluimos que ese territorio disponía del rasgo en concreto.

En la segunda etapa, el *procesamiento de los datos de influencias* recopilados en los talleres se ha realizado con el programa MICMAC¹, aplicación informática diseñada para la realización de este análisis estructural. El análisis de estos datos requirió una transformación que nos permitió interpretar cada territorio a dos escalas:

- a escala de subsistemas, para lo cual elaboramos tres indicadores: el *peso relativo* (bruto y neto), el *impacto endógeno* de un subsistema y una medida de la *intensidad de las influencias* entre subsistemas;
- a escala de elementos, para lo cual usamos dos de los resultados provistos por MICMAC (jerarquías por motricidad y por dependencia y plano de motricidad-dependencia) y diseñamos una herramienta propia (la matriz de desplazamientos).

Todas estas transformaciones están detalladas en el noveno capítulo, previo al análisis e interpretación de los resultados.

¹ [Web en línea] <www.3ie.fr/lipsor/micmac.htm>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	51/516



2.1.5. De los condicionantes y limitantes de la investigación

Un condicionante de este estudio fue la escasez de estudios científicos relacionados que aborden los condicionantes rurales desde una óptica territorial en el sentido sistémico². La conceptualización del territorio rural como sistema tampoco es un enfoque habitual. En un primer momento valoramos una aproximación desde redes y desde la dinámica de sistemas (Forrester, 1961) las cuales desechamos al asumir una lógica de relaciones causa-efecto entre los elementos territoriales y por las dificultades para recopilar una información cuantitativa a la escala que planteamos el estudio. Hasta donde tenemos conocimiento, el marco de análisis de los sistemas socioecológicos no ha sido aplicado aún al estudio de las zonas rurales desde un enfoque ruralista³.

Otro condicionante fue la comparación entre cuatro zonas rurales de dos países. Ello supuso, desde un primer momento, unas dificultades obvias en términos de recursos y tiempo. Esta opción la mantuvimos desde el planteamiento inicial de la investigación por el interés de identificar semejanzas inherentes a la condición de zona rural y no por el contexto. El sesgo exploratorio del estudio se hacía, de esta forma, más evidente.

El principal escollo al que nos enfrentamos fue la *disponibilidad y el acceso a la información estadística* de interés. Para los territorios andaluces la información estadística necesaria es fácilmente accesible y hay series históricas y fuentes documentales suficientes a nivel municipal. Para los nicaragüenses, las carencias en las administraciones públicas se reflejan en unos sistemas de información estadística escasos, discontinuos, con una perspectiva temporal muy limitada y, por lo general, no accesibles al público interesado. Esto es especialmente crítico para los datos a escala municipal⁴. A todo ello hay que añadir la escasa credibilidad en gran parte de las cifras

² Desde la perspectiva de la complejidad, aunque con un enfoque sectorial, podemos referir el ejemplar publicado en 2006 de la revista *Research in Rural Sociology and Development* (vol.12), titulado '*Between the Local and the Global. Confronting Complexity in the Contemporary Agri-Food Sector*' y editado por Terry Marsden y Jonathan Murdoch, de la School of City & Regional Planning, Cardiff University de Gales.

³ En comunicación personal con Juan Camilo Cárdenas, del Instituto de Estudios Rurales, una probable explicación puede ser que la línea de trabajo de los 'sistemas socioecológicos' es más propia del ámbito anglosajón donde el pensamiento 'ruralista' es minoritario, mientras que el ámbito 'europeo' y latinoamericano sucede al contrario. Juan Camilo Cárdenas es un investigador del Instituto de Estudios Rurales en Colombia – del grupo de Edelmira Pérez – y trabajó como investigador en el Santa Fe Institute con Elinor Ostrom, en el grupo de trabajo sobre resiliencia y sistemas socioecológicos.

⁴ Cualquier intento de recopilar información estadística a escala municipal implica adentrarse en una especie de 'tierra de nadie': ni en la administración central se dispone de cifras históricas a ese nivel (obviando los censos agrarios y de población disponibles) ni en la administración municipal *motu proprio* se procesa ni agrega la información archivada en registros municipales de cualquier tipo que, en su mayoría, se mantiene sin informatizar.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	52/516



existentes, sobre todo, las referidas a la década de los setenta y de los ochenta⁵. Hay ámbitos en los que la carencia es directamente achacable al nivel central⁶. Otra circunstancia que dificulta el acceso es directamente la falta de información disponible, a menudo limitada a zonas geográficas con proyectos externos que mapean la zona de intervención para la elaboración de diagnósticos y el diseño de las actuaciones⁷.

Además de este vacío, en buena parte de las instituciones públicas (en especial, a nivel central y en las delegaciones departamentales de los entes centrales) cualquier solicitud de información estadística específica geográfica o sectorial se enfrenta a un recelo y una desconfianza inmediatas por parte de los funcionarios responsables – al menos, teóricamente – de suministrarla. Existen limitadas excepciones que facilitan la tarea del investigador o del interesado. El contacto y la visita personal son imprescindibles para despejar cualquier duda en el interlocutor y es frecuente que se requiera cursar la petición de información por escrito al superior inmediato, cuando no directamente al responsable máximo de la institución.

Junto a las limitaciones en las fuentes estadísticas, las *fuentes documentales históricas y de ciencias sociales* a nivel de departamentos o municipios en Nicaragua adolecen de enfoques útiles para nuestro propósito. Exceptuando los investigaciones recientes en la línea del ‘campesino finquero’ realizados por el Instituto Nitlapán de la Universidad Centroamericana la mayoría de los estudios sobre aspectos económicos y sociales “*apenas sí logran desprenderse de una carga tradicional orientada fuertemente por las motivaciones de los círculos literarios provincianos (...) la temática social ha estado prácticamente suplantada por la literatura, en tal forma que los nicaragüenses están con más propiedad familiarizados con la poesía y la literatura burguesas que con la historia*” (Wheelock, 1979: 141). En la actualidad, buena parte de esos estudios sociales elaborados en los mismos territorios no se han desprendido de

⁵ El terremoto de 1972 en Managua provocó la desaparición de los datos recopilados con el censo de 1971 y centralizados en el Banco Central. Los datos disponibles para esa década están basadas en los datos recuperados y en algunas encuestas (como el Diagnóstico y Planificación de Sistemas Agrarios, DIPSA de 1974) de dudosa fiabilidad. Para los ochenta, por ejemplo, no existen cifras ni estimaciones oficiales de población para todo el país.

⁶ Es el caso de la información sobre conexiones y consumo de energía eléctrica. Las cifras disponibles en el Instituto Nacional de Energía y en la Comisión Nacional de Electrificación, órganos responsables de la regulación y de la planificación sectorial, no se encuentran desagregadas, y la empresa distribuidora Unión Fenosa no facilita dicha información. Algo similar ha sucedido con la información tributaria que debe suministrar la Dirección General de Ingresos y las delegaciones departamentales de Administración de Rentas en Matagalpa y Boaco.

⁷ Así sucede con la información relativa al mercado de la vivienda en el país. Aparte de los estimados a nivel nacional o departamental, ni el Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) ni el Banco de la Vivienda Nicaragüense (BAVINIC) disponen de datos detallados para los municipios de los departamentos estudiados para toda la década de los noventa ni para la actual.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	53/516



ese marcado sesgo 'literario' al que hace referencia Wheelock. Si cabe, el auge de la industria de la consultoría y la asesoría ha creado un nuevo 'género de estudios sociales' que, lamentablemente, adolece del rigor, reflexión, profundidad y una visión estructural a nivel territorial⁸.

En el estudio funcional, el análisis estructural de prospectiva no considera los signos de las influencias. Esto representa una dificultad adicional para la interpretación. Lo idóneo hubiera sido contrastar los resultados obtenidos con los mismos expertos participantes en los talleres. En nuestro caso, ello no fue posible. Únicamente pudimos recurrir a las grabaciones realizadas durante los talleres, los diagnósticos territoriales y las entrevistas a informantes de los territorios.

En cuanto a los limitantes del estudio consideramos cuatro.

Por una cuestión de pragmatismo y al analizar cuatro casos, trabajamos con un número reducido de variables. La participación de los expertos fue completamente desinteresada y el tiempo que nos ofrecieron para los talleres era limitado. Un mayor número de variables nos habría permitido una mayor precisión para captar las dinámicas territoriales, aunque hubiera requerido un tiempo fuera de nuestro alcance.

Otro aspecto fue la construcción del listado de elementos. Nuestra propuesta resultó de una revisión teórica, en vez de la elaboración consensuada con los participantes en los talleres propuesta originalmente. Conscientes de ello, comenzamos cada taller con una sesión explicativa de las variables para aclarar y uniformar su sentido a los participantes. Nuestra participación durante los talleres también sirvió para asegurar una interpretación ajustada a lo acordado.

El número de expertos fue reducido. Como indicamos, la participación en los talleres debía hacerse a modo desinteresado, lo que nos redujo las opciones de expertos disponibles. Tal y como está diseñada, la herramienta del análisis estructural requiere informantes cualificados con una capacidad considerable de abstracción, de análisis relacional y de síntesis. Esta circunstancia también nos limitó el abanico de expertos disponibles⁹.

⁸ Para el caso nicaragüense, dos referencias obligadas sobre las características, debilidades y vicios en esta industria son Mendoza (2002) y Rocha (2004).

⁹ Hemos incluido unas reflexiones adicionales sobre la participación de expertos en esta técnica en el apartado final del capítulo séptimo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	54/516



Una limitante adicional es la subjetividad de las respuestas en los expertos y en nuestra propia interpretación. Este aspecto es inherente a la técnica usada y somos conscientes de los sesgos que acarrea y las dificultades para llegar a conclusiones irrefutables. Tal y como diseñamos el estudio, tan sólo pudimos contrastar los resultados del análisis estructural con los obtenidos mediante los diagnósticos territoriales y las entrevistas realizadas. En este sentido, hemos hecho un esfuerzo adicional por evidenciar resultados contradictorios y ponerlos de manifiesto. Conscientes de ello, creemos que no podemos ser concluyentes sobre los procesos y condiciones contrastados. Las conclusiones sobre los factores que afectan a los territorios estudiados deben ser consideradas con cautela y a modo indicativo.

2.2. DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

Para el análisis empírico se han utilizado cuatro zonas rurales, dos en España y dos en Nicaragua:

- en España, las comarcas del Valle de Los Pedroches y del Valle del Guadiato, en la provincia de Córdoba;
- y en Nicaragua, los municipios de Camoapa (departamento de Boaco) y de Matiguás (departamento de Matagalpa).

La selección de estos territorios responde, en el caso de Andalucía, al tratarse de nuestro ámbito más inmediato que ofrecía dos casos paradigmáticos de zonas rurales que, bien han logrado impulsar procesos de transformación estructural de forma exitosa (el caso de los Pedroches), bien se encuentran con dificultades considerables para lograrlo (el caso del Guadiato). La elección de territorios nicaragüenses responde a la circunstancia de haber desarrollado un período prolongado de nuestra experiencia profesional en este país, en especial, por nuestra implicación en la primera iniciativa de gran calado para implantar el enfoque renovado de desarrollo rural (la *Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua*). De aquellos territorios en los que participamos en intervenciones de desarrollo, escogimos Matiguás y Camoapa por representar el primero un territorio con dificultades considerables para aprovechar todo el potencial agroecológico existente y el segundo, un territorio en el que se comienza a observar procesos de transformación económica y, sobre todo, socioinstitucional. En ambas zonas hemos participado en estudios e proyectos, lo que nos facilitó el acceso a informantes locales.

No obstante las obvias diferencias entre los cuatro territorios, hay algunas similitudes:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	55/516



- son territorios insertos en un Estado (Nicaragua) y una Comunidad Autónoma (Andalucía) con una histórica y actual orientación productiva agraria, con gobiernos y sociedades fuertemente subsidiados y que, en términos agregados, presentan un nivel de desarrollo inferior en comparación a su entorno inmediato (Centroamérica y España, respectivamente);
- son zonas de interior, contiguas entre sí en cada país, con un relativo aislamiento de los ejes de comunicación importantes de su entorno;
- como consecuencia, hay una mayor presencia de actividades económicas de producción, frente a las de distribución, de circulación y de regulación, y una notable marginación desde los ámbitos centrales de decisión política;
- la orientación productiva está articulada alrededor de la explotación intensa de recursos naturales;
- e históricamente son zonas con sociedades muy polarizadas, donde la propiedad de tierras y de ganado han mantenido un alto valor simbólico para entender las profundas desigualdades en las relaciones de poder y los conflictos entre los grupos sociales.

Obviamente, estas apreciaciones pueden ser rebatidas con argumentos que resalten las diferencias entre ambos contextos. No esperamos realizar una comparación entre zonas idénticas y creemos que las similitudes y diferencias son aceptables para el enfoque de la investigación. En cualquier caso, el análisis empírico permitirá precisar con mayor detalle estas semejanzas y diferencias entre las zonas.

El alcance temporal del diagnóstico morfológico para cada territorio se ha remontado a los últimos veinte años para identificar los procesos territoriales de cada área. De aquellos procesos que hemos considerado más relevantes hemos tratado de reconstruir su senda histórica, en la medida que disponíamos de la información necesaria.

2.3. DE LAS FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Para dar respuesta a los objetivos en esta investigación hemos utilizado dos tipos de fuentes de información: primarias y secundarias.

2.3.1. De las fuentes primarias

El acceso a estas fuentes se utilizó para las etapas 1 y 2 del análisis empírico.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	56/516



En la *primera etapa* teníamos un interés especial en captar dinámicas y procesos sociales, económicos e institucionales específicos, así como agentes territoriales clave, no tan perceptibles a partir de una aproximación documental pero que podrían ser determinantes para explicar o anticipar eventuales cambios por su potencial ‘efecto multiplicador’ en otras áreas y agentes del territorio. La modalidad utilizada para recopilar esta información primaria fue la *entrevista estandarizada abierta*, caracterizada por el empleo de un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para los entrevistados, pero de respuesta libre o abierta (Patton, 1990; citado en Vallés, 2003: 180).

La herramienta que utilizamos fue una versión reducida y adaptada del cuestionario aplicado por Giménez (1998), a la vista de las analogías entre los objetivos y alcances de esta investigación y la que llevamos a cabo¹⁰. El instrumento constó de un cuerpo común, formado por tres apartados (aspectos demográficos y de servicios sociales, sectores económicos, papel de las instituciones locales), y un cuarto apartado específico para entrevistados vinculados con asociaciones, organismos y entidades endógenas del territorio especialmente relevantes para su desarrollo¹¹.

Las limitaciones en recursos financieros y tiempo para llevar a cabo la investigación y los estudios de caso nos obligaron a restringir la aplicación del cuestionario a individuos que tuvieran un conocimiento exhaustivo de los sistemas territoriales estudiados en su conjunto. Aplicamos el enfoque de “entrevista especializada y a élites”, no en el sentido de “*entrevistas hechas a gente muy importante (élites de la política, las finanzas o profesionales de prestigio)*”, sino que como un estilo de entrevistas basadas en la opinión y la información provistas por “*entrevistados expertos o ‘bien informados’*” (Dexter, 1970; citado en Vallés, 2003)¹².

La *segunda etapa* requería la aplicación de un cuestionario en forma de matriz de doble entrada para valorar las relaciones de influencia entre los elementos. Al encontrarnos frente a cuatro sistemas territoriales diferentes y ante cuatro grupos de expertos localizados en dos países optamos por elaborar a priori un listado de 24

¹⁰ En comparación con el instrumento diseñado y aplicado en Giménez (1998), eliminamos las referencias a la iniciativa LEADER y a las mancomunidades, entidades inexistentes en el ámbito nicaragüense.

¹¹ Una descripción sumaria del contenido se encuentra en el capítulo séptimo y el modelo de cuestionario se incluyó en el **Anexo I.2**

¹² El listado de entrevistados lo hemos incluido en el **Anexo I.1**

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	57/516



variables. Para evitar en los expertos consultados cualquier asociación a medidas cuantitativas, definimos las variables como ‘constructos’¹³.

El rellenado de la matriz de doble entrada en sesiones de trabajo con los grupos de expertos de dos o tres días, según el caso. Dado que los expertos no estaban familiarizados con el método del análisis estructural ni participaron en la elaboración del listado de constructos, las sesiones comenzaban con una explicación sobre el objeto de las sesiones de trabajo, la metodología para rellenar la matriz (con especial énfasis en la identificación correcta de relaciones directas) y la justificación y explicación de los constructos seleccionados.

Los equipos de consulta estuvieron integrados por dos expertos cada uno, vinculados a iniciativas exógenas de desarrollo (públicas y privadas) con una notable influencia y arraigo en los territorios estudiados (véase el **Anexo III.4**):

- Para el Valle de los Pedroches los expertos, además de vivir en el territorio, ejercían funciones de dirección en sendos centros públicos territoriales para la extensión agraria (Centro de Investigación y Formación Agraria, CIFA, de Hinojosa del Duque) y para la promoción del empleo y la innovación empresarial (Unidad Territorial de Empleo, Desarrollo local y Tecnológica, UTDLT, de Pozoblanco), ambas iniciativas vinculadas a la Junta de Andalucía.
- Para el Valle del Guadiato, los expertos consultados también residían en el territorio, desempeñando uno de los expertos funciones de gerencia en el Grupo de Desarrollo Rural de Alto Guadiato, situado en Fuenteovejuna; el segundo experto, ya jubilado, fue director del CIFA en Hinojosa del Duque y posteriormente director de la Oficina Comarcal Agraria en Fuenteovejuna. Todas estas iniciativas estaban también vinculadas a la Junta de Andalucía.
- Para Camoapa contamos con la participación de miembros directivos de la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM), organización nicaragüense no gubernamental de desarrollo muy vinculada a procesos de desarrollo comunitario, social, agrario e institucional en el municipio durante la última década. Estos expertos mantenían su residencia fuera del territorio, aunque desarrollaron en ese tiempo una relación permanente y directa de asesoramiento y acompañamiento con los procesos constitutivos de asociaciones de municipalidades del departamento de

¹³ Un constructo es un “concepto que el investigador puede definir en términos conceptuales pero que no puede ser directamente medido (...) o medido sin error” (Hair et al., 1999: 770). Cualquiera que sea la forma en que se especifique, un constructo no puede ser medido directa y perfectamente. Al ser las representaciones más puras posibles de un concepto, consideramos que los constructos pueden ser las bases para formar relaciones de influencia como las que requiere el análisis estructural.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	58/516



Boaco y de instancias y espacios para la planificación participativa en los ámbitos municipal y departamental.

- Para Matiguás se implicaron expertos vinculados con el programa TROPITECNIA del Instituto Nitlapán, de la Universidad Centroamericana. Desde comienzos de los noventa, este instituto ha priorizado Matiguás, no sólo como zona objeto de estudio, sino sobre todo como territorio de intervención prioritario en los diversos programas de servicios ofrecidos, tanto a través de programas para la concesión de microcréditos, a través de la microfinanciera Fondo de Desarrollo Local (FDL), como con programas para la provisión de servicios legales, de extensión agraria (entre ellos, TROPITECNIA), titulación de tierras y entrega de insumos agrarios.

Las entrevistas y la consulta a expertos tuvieron lugar en julio y agosto de 2005.

2.3.2. De las fuentes secundarias

El marco teórico y la elaboración de las caracterizaciones morfológicas se apoyaron en una revisión de bibliografía científica. Para el capítulo dedicado al institucionalismo la biblioteca de la Universidad de Amberes fue nuestra principal fuente de información. El capítulo sobre sistemas complejos se benefició especialmente de la política de 'acceso abierto' (*open access*) de la web en línea revista *Ecology & Society*¹⁴.

Para las caracterizaciones, la bibliografía científica sobre los aspectos territoriales de cada zona no era abundante, destacando los estudios realizados sobre aspectos agrarios y geográficos. Los entrevistados y expertos consultados nos facilitaron acceso a fuentes de información secundaria de interés y difícil acceso fuera del ámbito local (estudios y documentos oficiales, artículos periodísticos, libros descatalogados sobre cada zona).

a. Fuentes de información utilizadas para los estudios de caso en Andalucía

La fuente de información estadística fundamental ha sido el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), desarrollado por el Instituto de Estadística de Andalucía. Se han actualizado datos con la información disponible en la página web del SIMA en Internet¹⁵.

Según el ámbito, se han usado información, estadísticas y estimaciones adicionales de diferentes fuentes que se relatan a continuación.

Actividad económica

Para la distribución sectorial de la actividad económica a nivel municipal se han usado las estimaciones de Casado y Martínez (1986) y de Titos Moreno (1987). La información

¹⁴ [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/>.

¹⁵ [Base de datos en línea] <www.juntadeandalucia.es/iea/sima/>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	59/516



sobre establecimientos y licencias fiscales y sobre mercado laboral procede de los datos disponibles en el SIMA.

Sistema financiero

Nos referimos a información de los anuarios de Banesto y de La Caixa para varios años.

Actividad agraria

Para los datos sobre propiedad agraria se ha usado la información disponible en Valle Buenestado (1986) y Torres Márquez (1994).

La información sobre cooperativismo en las dos comarcas cordobesas se ha extraído de No-Louis (1972; 1975), de la valoración cualitativa elaborada en Morales Gutiérrez (2001) y de la información actualizada en el SIMA.

Hogares, vivienda, agua potable y saneamiento

La información sobre la década de los cincuenta y de los sesenta se ha obtenido revisando los anuarios del Instituto Nacional de Estadística y la información contenida en el Plan de la Comunidad Cristiana de Bienes (Cáritas Española, 1965).

Población

Para la información previa al siglo XX, se ha utilizado la información disponible en la Corografía Histórica de Casa-Deza (López Ontiveros, 1986) y en Valle Buenestado (1985). Para la información más reciente se han usado anuarios estadísticos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 1959; 1973) y del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) de la Junta de Andalucía.

Servicios públicos (educación, salud)

La información sobre la década de los cincuenta y de los sesenta se ha obtenido revisado los anuarios del Instituto Nacional de Estadística y la información contenida en el Plan de la Comunidad Cristiana de Bienes (Cáritas Española, 1965).

Para la información más reciente se ha usado la información del SIMA y otras fuentes documentales a las que se hace referencia en el texto.

Gobernabilidad y gestión municipal

Los datos sobre presupuestos municipales se han extraído del Anuario Estadístico del INE (1959), de la memoria del Gobierno Civil (1993) y del SIMA.

Asociativismo y participación social

Para los datos sobre asociativismo se ha usado la información disponible en el Registro de Asociaciones de la Delegación Provincial de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía en Córdoba.

Mapas

Se han elaborado con el software e información disponible en la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía, a través de su página web.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	60/516



b. Fuentes de información utilizadas para los estudios de caso en Nicaragua

Actividad económica

Los datos sobre la estructura económica se basa en las estimaciones de PIB municipal realizadas por el Programa de Apoyo a la Formulación de Políticas Públicas del Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) en Nicaragua.

La información sobre actividad económica urbana y establecimientos económicos se obtuvo de los registros de impuestos y matrículas municipales en los ayuntamientos de Matiguás y Camoapa, complementándolos en este último caso con las estimaciones del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT) del Ministerio de Recursos Naturales y el Ambiente (MARENA). Los datos sobre empresas exportadoras y productos exportados en los departamentos de Boaco y Matagalpa están accesibles en el Centro de Trámites para la Exportación (CETREX). La información sobre actividad laboral y ocupación se extrajo de tablas procesadas del Censo de Población de 1995, información suministrada por el INEC.

Actividad agraria

La información para la actividad agraria (usos del suelo, tenencia de tierra, estructura agraria, actividad pecuaria) se ha obtenido en buena parte de los respectivos censos agrarios disponibles. En Nicaragua se ha utilizado la información del I Censo de Población, Vivienda y Agrario de 1963, la información recuperada del II Censo de 1971 (en su mayor parte destruido como consecuencia del terremoto de 1972 en Managua) y procesada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Reforma Agraria (MIDINRA) del régimen sandinista y el III Censo Agrario de 2001. La información de los dos primeros censos está accesible en el Banco Central de Nicaragua; el más reciente puede conseguirse a través de la Dirección de Estadísticas del Ministerio Agrario y Forestal (MAGFOR).

También se ha recopilado información más específica del departamento de Matagalpa en la Dirección General de Estrategias Territoriales del MAGFOR y, para Boaco, a través del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT) del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA) en cuya fase piloto se desarrolló durante 2002 un estudio exhaustivo de ordenamiento territorial para todo ese departamento.

Los datos sobre los problemas para la producción y la comercialización en los hogares con actividad agraria se extrajeron de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) de los años 1998 y 2001. Estas encuestas fueron realizadas por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) con el apoyo del Banco Mundial. El acceso a los datos y documentos técnicos de las encuestas ha sido posible gracias a la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	61/516



iniciativa del Development Economics Research Group (DECRG) del Banco Mundial de hacer pública la información de las encuestas aplicadas a nivel mundial¹⁶.

Gestión municipal

Los datos relativos a la gestión municipal en Camoapa y Matiguás se obtuvieron directamente de dichas corporaciones locales: básicamente, cifras del registro civil y registro de establecimientos económicos para los últimos cinco años. En ninguno de ellos esta información se encuentra informatizada, de manera que el acceso a dicha información implicó la revisión de los registros manuales existentes.

A través de la Dirección de Finanzas Municipales del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) se consiguieron los datos de presupuestos municipales desde 1995 hasta la fecha y de los valores catastrales aprobados para cada municipio; no existe información asequible a nivel central o incluso en las mismas corporaciones locales para años anteriores.

Hogares y vivienda

Para la información relativa a los hogares (servicios básicos disponibles, régimen legal de tenencia, hacinamiento y características del hogar, entre otra información) se han utilizado los datos procesados del III Censo de Población y Vivienda de 1995 del INEC. Los resultados de los censos de 1963 y de 1995, en este último caso con módulos específicos sobre habitabilidad y vivienda, se encuentran disponibles tan sólo a nivel departamental.

Población

Las series estadísticas de población se limitan, para antes de la década de los ochenta, al censo de 1963 y a las estimaciones realizadas en 1980 por el Centro de Investigaciones y Estudios para la Reforma Agraria (CIERA) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Reforma Agraria (MIDINRA) del régimen sandinista. Para estas cifras se tomaron como base los cálculos elaborados por la Dirección de Planificación Sectorial Agraria (DIPSA) de dicho ministerio durante el régimen somocista a partir de los datos del II Censo de 1971.

Para la década de los ochenta no existen cifras de población a nivel municipal. En la actualidad, las proyecciones de población oficiales para cada municipio que realiza el INEC siguen basadas en el III Censo de Población y de Vivienda de 1995¹⁷. Estas cifras las hemos cotejado con las estimaciones para la población urbana y rural realizadas por

¹⁶ Living Standards Measurement Study, World Bank, [Web en línea] <www.worldbank.org/html/prdph/lsm/lsmshome.html#top> [Consulta: 14-9-2005].

¹⁷ Recientemente, se ha hecho público la información con el IV Censo de Población y Vivienda de 2005. En la medida que nos ha sido posible, hemos considerado estos datos actualizados.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	62/516



el Consejo Supremo Electoral (CSE) para el período comprendido entre 1995 y 2004, en las que se incluyen la relación de Juntas Receptoras de Votos o circunscripciones electorales.

Los datos de tasas de fecundidad y estado civil de la población también están basados en los resultados del III Censo de Población y de Vivienda de 1995.

Las estimaciones de movimientos migratorios y estructuras social resultante se calcularon con los datos de las EMNV de 1998 y 2001.

Educación

Los datos sobre dotación de recursos educativos y deserción escolar de cada centro escolar en educación primaria y secundaria se obtuvieron a través de la Dirección de Prospección y Políticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD). En el ámbito de la alfabetización y educación de adultos, la labor desarrollada por el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua (PAEBANIC) ha quedado institucionalizada en la actual Dirección de Educación Continua de Jóvenes y Adultos del MECD, depositaria de las estadísticas de los círculos de alfabetización desde 1998 hasta la fecha.

Salud

Para la información sobre hábitos de salud e higiene y de prevalencia de enfermedades se usó información procesada por el INEC y suministrada de manera oficiosa. A falta de estadísticas continuadas, para valorar la situación en desnutrición infantil se consideraron las estadísticas del Primer Censo Nacional de Talla en escolares de 6 a 9 años de edad llevado a cabo en 1986 y las últimas estimaciones de niños menores de 5 años a nivel municipal realizadas por el MINSA y el INEC.

Gobernabilidad: participación electoral, justicia y seguridad

Las estadísticas de delitos a nivel municipal se consiguen directamente en las delegaciones departamentales de la Policía Nacional en Matagalpa y en Boaco, si bien la información detallada tan sólo se recopila desde 2001. Cualquier otra información a nivel nacional y a nivel regional o departamental desde principios de los ochenta se consiguió con la Jefatura de Estadística e Informática de la Policía Nacional en Managua.

Infraestructura vial y transporte

En cuanto a las infraestructuras viales, las estadísticas en detalle sobre cantidad y calidad de las carreteras en el país se encuentran disponibles en los diagnósticos departamentales del CIERA – MIDINRA, para la década de los setenta. La información más reciente, en la que se incluye las estimaciones de volúmenes de carga entre las principales ciudades del país, se extrajo del Plan Nacional de Transporte de 1999 y del

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	63/516



inventario vial para 2002 facilitado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Transporte e Infraestructuras (MTI).

Agua potable y saneamiento

Los datos de cobertura de agua potable fueron suministrados, para el ámbito urbano, por el Departamento de Estudios del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) y por el Departamento de Planificación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), referidos a la década de los noventa hasta la fecha. La información sobre el ámbito rural referida a las obras de ampliación de red y la construcción de acueductos autónomos a nivel de comunidad los facilitó la Gerencia de Acueductos Rurales (GAR) de dicha empresa pública.

Asociativismo y participación social

La información sobre asociaciones se consiguió a través del Dirección de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación (MINGOB), si bien es información reciente y no recoge todas las asociaciones aprobadas por la Asamblea Nacional. Como información complementaria de la participación cívica y en asociaciones se usaron los resultados de las EMNV aplicadas desde el INEC.

También se ha incluido información sobre las organizaciones no gubernamentales – nicaragüenses y extranjeras – que operan en los municipios estudiados, extraída del Sistema de Información de Cooperación No Gubernamental (SysONG) y de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX).

Cooperación al desarrollo


Además del listado de organismos no gubernamentales con incidencia en los territorios estudiados, la información sobre montos y sectores de incidencia de los organismos oficiales de cooperación se elaboró a partir del Sistema de Información de la Cooperación Oficial al Desarrollo (SysODA) de la misma SREC.

Mapas

Para los mapas de localización de ambos municipios se utilizó la información y los datos georeferenciados que suministran, para Camoapa, el PRONOT-MARENA y, para Matiguás, la DGET-MAGFOR.

Para las fuentes de información consultadas en Internet, la citación se ha hecho adaptando los criterios de la Norma ISO 690-2, sistematizados en Estivil y Urbano (1997), al estilo asumido en nuestra investigación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	64/516



2.4. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRITAS ESPAÑOLA (1965), *Plan Comunidad Cristiana de Bienes. Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficiencia de la Iglesia en España* (Tomo I). Madrid: Euramérica
- CASADO RAIGÓN, J.M. y M^a MARTÍNEZ ARIAS (1986), *Estructura económica y renta municipal*. Córdoba: Diputación Provincial de Córdoba.
- ESTIVIL, A. y C. URBANO (1997), "Cómo citar recursos electrónicos", *Information World en Español*, septiembre. [Documento en línea] <www.ub.es/biblio/citae-e.htm> [Consulta: 10-4-2005].
- FORRESTER, J.W. (1961), *Industrial dynamics*. Productivity Press.
- GIMÉNEZ, M.M. (1998), *Los aspectos socioeconómicos de los modelos y experiencias de desarrollo local en España y otros países europeos*. Tesis doctoral, dirigida por Dr. D. M. PÉREZ-YRUELA y Dr. D. J.M. SUMPISI VIÑAS. Córdoba: Universidad de Córdoba – Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes (ETSIAM) – Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria.
- GOBIERNO CIVIL (1993), *La provincia de Córdoba 1992*. Córdoba: Gobierno Civil de Córdoba.
- HAIR, J.F.; R.E. ANDERSON, R.L. TATHAM y W.C. BLACK (1999), *Análisis multivariante*, 5ª edición. Madrid: Prentice Hall.
- INE (1959), *Reseña Estadística de la Provincia de Córdoba*. Madrid: Presidencia del Gobierno – Instituto Nacional de Estadística.
- INE (1973), *Censo de la Población de España de 1970: Nomenclator de las ciudades, villas, lugares, aldeas y demás entidades de población. Provincia de Córdoba*, Tomo IV-14. Madrid: Presidencia del Gobierno – Instituto Nacional de Estadística.
- LÓPEZ-ONTIVEROS, A. (ed.) (1986), *Corografía histórico-estadística de la Provincia y Obispado de Córdoba por el Licenciado D. Luis María Ramírez y de las Casas-Deza* (2 tomos). Córdoba: Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- MENDOZA, R. (2002), "La industria de las consultorías", *Confidencial*, Año 6, nº 280. [Documento en línea] <www.confidencial.com.ni/2002-280/columnista280.htm> [Consulta: 20-10-2004].
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (dir.) (2001), *El impacto de la política de desarrollo rural de Andalucía en la construcción del capital social*. Córdoba: INSA-ETEA – Junta de Andalucía – Consejería de Agricultura y Pesca.
- NO-LOUIS MAGALHAES, E. de (1972), *Estudio sobre la reestructuración de las cooperativas de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Organización Sindical.
- NO-LOUIS MAGALHAES, E. de (dir.) (1975), *Estudio sobre el socio cooperativo y su medio en la provincia de Córdoba (zona de la Campiña)*. Córdoba: Organización Sindical.
- ROCHA, J.L. (2004), "Se alquilan burócratas: la rentable industria de las consultorías", *Revista Envío*, nº 273. [Documento en línea] <www.envio.org.ni/articulo/2664> [Consulta: 20-10-2004].
- TITOS MORENO, A. (1987), *Estudio para el desarrollo de la provincia – Plan Económico de Córdoba (PECO). 1ª Fase: Análisis y diagnóstico del sistema productivo*. Córdoba: Fundación Universidad – Empresa de Córdoba.
- TORRES MÁRQUEZ, P. (1994), *Transformaciones agrarias y desamortización en Los Pedroches durante el siglo XIX*. Colección Estudios Cordobeses, 65. Córdoba. Diputación Provincial de Córdoba.
- VALLE BUENESTADO, B. (1985), *Geografía agraria de Los Pedroches*. Córdoba: Diputación Provincial de Córdoba.
- VALLES, M.S. (2003), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- WHEELLOCK, J. (1979), *Imperialismo y dictadura: crisis de una formación social*. México: Siglo XXI.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	65/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	66/516



PARTE II: **FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y** **TEÓRICOS**

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	67/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	68/516



3. Hacia una visión renovada del desarrollo en las zonas rurales

3.1. INTRODUCCIÓN

Dedicamos este primer capítulo a contextualizar la emergencia de un enfoque renovado para el desarrollo en las zonas rurales. La imagen tradicional asociada a las zonas rurales como ‘campo’ y ‘atraso’ ha sesgado la actuación pública en estas áreas. Los escasos logros han llevado a replantear el énfasis de las intervenciones, adquiriendo cada vez más relevancia los aspectos intangibles relacionados con la calidad de las interrelaciones en el tejido socioinstitucional, y con una percepción ampliada de los activos y capacidades al alcance de la población rural.

Estas intervenciones comienzan a perfilarse a la par que se hacen más evidentes la consolidación de unos cambios de fondo que afecta a los paradigmas tecnológicos en los sistemas productivos, en el peso de la agricultura y su disociación con la base territorial y la liberalización de intercambios comerciales, en especial, de los relacionados con los bienes agrícolas. Por su parte, la sociedad no ha sido ajena a procesos de transformación acelerados, haciéndose cada vez más evidente la heterogeneidad en la composición social, en parte por unos procesos migratorios y una movilidad geográfica de la población cada vez más intensa, en parte por la aceptación de un tipo de valores que nos sitúan en una ‘era de la postmodernidad’. Al menos en aquellas sociedades en los que se han alcanzado mayores niveles de bienestar, entre estos cambios hay que situar la percepción que se tiene de los espacios rurales, periféricos a los núcleos y los ejes más activos y dinámicos. Esta nueva percepción reposiciona a estas áreas en la lógica de producción-transformación-consumo, atenuando la tradicional imagen de mero ‘recurso’ para posicionarlas también como ‘producto’ al final de esa cadena. Las zonas rurales pasan de ser ‘espacios de producción’ a ser ‘espacios de consumo’ (Delgado, 2004).

El enfoque renovado de desarrollo en las zonas rurales es, a la vez, causa y resultado de los procesos de cambio que acontecen en nuestra sociedad. Su propósito es incentivar la generación y el impulso a procesos endógenos de cambio en estas áreas, de manera que se logre una reinserción en los ejes más dinámicos, aprovechando todo su potencial disponible.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	69/516



Este primer capítulo responde al primer objetivo parcial de la investigación¹. Está organizado en cuatro apartados. En el primero exponemos una breve revisión de los ámbitos tradicionales de acción en las zonas rurales y, a grandes rasgos, trazamos las tendencias de cambio características del enfoque renovado y dibujamos un somero mapa de las instituciones y organismos impulsores. En el segundo y tercer apartados analizamos el contexto y los elementos que caracterizan al que denominamos ‘enfoque europeo’ y a las aproximaciones ruralistas latinoamericanas. Consideramos que la experiencia europea en este ámbito ha logrado catalizar una revisión de las políticas públicas dirigidas a las zonas rurales. Merece pues una atención obligada. Dado que en nuestra aplicación empírica dos de los casos de estudio son nicaragüenses y que propiamente no existen corrientes ruralistas centroamericanas afines a este nuevo enfoque², optamos por ampliar el enfoque y recuperar los aportes relevantes existentes en el subcontinente latinoamericano. En nuestra opinión, estas aproximaciones ruralistas latinoamericanas se nutren, parcialmente y en distinto grado, de las lecciones aprendidas en la experiencia europea. Una vez expuestos ambos enfoques, a lo que dedicaremos los dos siguientes apartados, elaboraremos una síntesis de los procesos de adaptación y de cambio estructural en el apartado final del capítulo.

3.2. UN RENOVADO INTERÉS EN LAS ZONAS RURALES

La preocupación por las áreas rurales y las dificultades para incorporarse a dinámicas de desarrollo económico y social similares a las experimentadas por las ciudades han estado por diversas razones en el centro de la intervención pública durante décadas. La estrecha vinculación de las sociedades rurales y los medios de vida de la población con la actividad agrícola y con el medio natural han sesgado la visión en las ciudades sobre el medio rural. En consecuencia, el sector agrícola se ha posicionado tradicionalmente en el centro de cualquier intervención pública en estas áreas. Pero el aumento de las interrelaciones entre las ciudades y las áreas rurales han alterado nuestras percepciones mutuas, las demandas sociales se han modificado y, por ende, la actuación pública.

¹ “Identificar qué tipos de procesos de adaptación y de cambio estructural implican los enfoques renovados de desarrollo para las zonas rurales”.

² Mención expresa merece el trabajo desarrollado entre 1998 y 2004 en el marco de la *Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua*, financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y ejecutada por equipos nicaragüenses de la Universidad Centroamericana (UCA) y el Ministerio Agropecuario, Ganadero y Forestal (MAGFOR) y equipos universitarios españoles de ETEA y del Equipo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba. El proceso resultó en la elaboración de unas Bases para el Desarrollo Rural de Nicaragua (Romero y Ferrero, 2004) y en la consolidación de una Maestría en Desarrollo Rural en la UCA.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	70/516



3.2.1. Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural

Con una somera revisión podemos observar la sustancial evolución en los argumentos y aspectos principales a lo largo de los últimos cincuenta años en las políticas públicas para el desarrollo en las zonas rurales (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1: Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural

Década	Modelos económicos	Agricultura	Actores rurales	Instituciones	Recursos	Metodologías
1950	Modelo de economía dual	Modernización. Agricultura de patio	Campesinos poco activos	Desarrollo comunitario		
1960	Enfoque de transformación. Rol de crecimiento de la agricultura	Extensión agrícola "Revolución verde" (comienzo)	Campesinos racionales		Mecanización. Transferencia tecnológica	
1970	Redistribución con crecimiento. Sesgo urbano	Desarrollo rural integrado. Políticas agrícolas públicas. Vínculos del crecimiento rural. "Revolución verde" (continuación)	Necesidades básicas		Crédito orientado por el Estado	
1980	Ajuste estructural. Mercados libres. "Ajuste de precios"	Investigación de las explotaciones. Seguridad alimentaria y hambrunas	Retirada del Estado. Aparición de las ONG. Rol de las mujeres en el desarrollo. Alivio de la pobreza			Enfoque rural rápido. Desarrollo rural como proceso
1990		Medio ambiente y sostenibilidad	Redes rurales de seguridad Mujer y desarrollo Reducción de la pobreza	Desarrollo rural orientado por los actores Análisis de implicados	Microcréditos	Enfoque participativo rural
2000			Protección social Erradicación de la pobreza	Crítica a la participación. Buena gobernanza. Descentralización	Medios de vida sostenibles	Enfoques sectoriales

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Ellis y Biggs (2001: 439).

Los primeros enfoques modernizadores en los años cincuenta sirvieron de preludeo a la incidencia directa en la transformación de las explotaciones agrarias. Las zonas rurales estuvieron asociadas unívocamente a la actividad agraria y, en consecuencia, la mejora de los niveles de vida debía lograrse con la canalización masiva de insumos de producción y conocimientos, asumiendo la centralidad del papel de agricultores y campesinos y la 'racionalidad' en sus decisiones. En la década de los setenta se incorporan otros factores en las acciones de intervención, como la incidencia en las necesidades básicas de la población de estas zonas y la canalización de recursos financieros, todo ello con una fuerte presencia e intervención del Estado.

En contraste, la siguiente década supone un contundente cambio de orientación en la acción estatal. Las políticas de ajuste estructural y liberalización financiera y comercial

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	71/516



conducen a la reducción del aparato público al mínimo, con frecuencia, en países donde la presencia, de por sí, ya era limitada. Comienzan a surgir las iniciativas de ONG que tratan de suplir los vacíos dejados por la retirada de la institucionalidad pública, sobre todo en el ámbito local. La cercanía a la problemática y a los actores locales, unido a la aparición de estudios sobre la multidimensionalidad de la pobreza, sitúa a esta cuestión en el centro de las intervenciones de desarrollo y facilita la aparición de nuevos instrumentos de diagnóstico e identificación de problemas, como el ‘enfoque rural rápido’ (*rapid rural appraisal*) y el ‘enfoque participativo rural’, en coherencia con la relevancia que adquiere el concepto de la participación.

La década de los noventa supone un paso adelante en la identificación de nuevos factores que inciden en la situación de pobreza en las zonas rurales. La canalización de recursos financieros encuentra en las microfinanzas nuevos mecanismos e instrumentos de apoyo, más flexibles y cercanos que los ofrecidos por los sistemas bancarios formales. La idea de ‘población rural’ deja de circunscribirse a la acción de los agricultores y campesinos, y nuevos colectivos comienzan a ser tenidos en cuenta. La visibilización del rol de la mujer y el análisis de las redes sociales a nivel local confieren un mayor sesgo sociológico y una mayor relevancia a la institucionalidad local en las intervenciones de desarrollo.

En los aportes más recientes, la institucionalidad local adquiere un mayor peso. La gobernabilidad y la gobernanza en los territorios rurales se sitúan en el centro de la intervención. A la hora de valorar el potencial de desarrollo en un territorio, se pone cada vez más énfasis en la importancia de los vínculos y las relaciones que mantienen actores y organismos endógenos. Con esa meta, multitud de iniciativas de desarrollo han tratado de estimular espacios comunes de planificación, gestión y concertación, así como acciones para la creación de capacidad institucional y de ‘empoderamiento’ colectivo e individual. Con ellas se aspira a impulsar la proactividad y la iniciativa de los actores locales en la búsqueda y aplicación de formas innovadoras de acción económica, política y social.

En lo económico, la dependencia de la actividad agraria, fuente primordial de ingresos para la subsistencia de una buena parte de la población, ha centrado durante décadas la atención de las iniciativas de desarrollo. El objeto fundamental ha sido superar los obstáculos que impedían la modernización de explotaciones familiares y su transición hacia explotaciones con un mayor sesgo empresarial. El énfasis en estas fuentes agrarias de renta ha desviado la atención de otro tipo de fuentes, invisibilizadas por su marcado carácter de informalidad, pero con un enorme valor como complemento de unas rentas agrarias inciertas y muy inestables.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	72/516



Esta evolución en los argumentos de intervención también es sintomática de un mejor conocimiento sobre los obstáculos y problemas que subyacen a las posibilidades de cambio en las zonas rurales. Estos obstáculos evidencian la influencia determinante de los aspectos socioinstitucionales para impulsar procesos autónomos y sostenibles de transformación estructural en éstas áreas y el potencial de otras actividades económicas (no exclusivamente agrarias) para mejorar los medios de vida de la población rural.

Las inversiones tangibles y visibles en activos físicos (escuelas, centros de salud, canales de irrigación, bienes y equipamientos productivos, carreteras) resultaban necesarias pero insuficientes para garantizar la autonomía y sostenibilidad de los cambios. Estas evidencias han generado un nuevo ‘estado de opinión’ sobre el tipo y las características de intervenciones más apropiadas para incentivar los procesos rurales de transformación estructural. Ello ha dado lugar a lo que denominados un ‘enfoque renovado para el desarrollo de las zonas rurales’. Múltiples son las iniciativas públicas que dan cuerpo a este nuevo enfoque.

3.2.2. Un mapa institucional del enfoque renovado para el desarrollo en las zonas rurales

Una primera referencia obligada es la iniciativa LEADER de la Unión Europea. Aunque con frecuencia se le reconoce un cierto carácter germinal en este nuevo enfoque, en gran medida fue una iniciativa que aprovechó la experiencia existente en algunos Estados miembros³ y lo amplió al ámbito comunitario con carácter piloto (Jouen, 1999). Creemos más apropiado, pues, referirnos a la europea como *catalizadora* del nuevo enfoque. Además del efecto dinamizador conseguido en numerosas regiones, a LEADER se le reconoce expresamente el impacto conseguido en el discurso político sobre las zonas rurales y sobre el desarrollo regional en las zonas más desfavorecidas (ESPON, 2005). De ahí derivaron nuevos programas para las zonas rurales con enfoques similares en otros países comunitarios⁴. Una experiencia muy parecida es la desarrollada por Canadá a través del *Canadian Rural Partnership*.

En el ámbito de los organismos multilaterales, muy llamativo es el esfuerzo realizado en la OCDE durante los últimos años⁵ con el objeto de cuestionar la emergencia de un

³ Es el caso del *Rural Policy Programme* en Finlandia; el *Municipal Rural Development Programme* en la región de Wallonia en Bélgica; el *Rural Community Movement* en Suecia; el *Scottish Rural Challenge Fund* en Escocia y el *England Rural Development Programme* en Inglaterra.

⁴ Así sucedió con el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Rurales* (PRODER) en España; el *Local Development Programme* (LDP) en Irlanda y el *Fondo Regionale per lo Sviluppo della Montagna* y el *Rural Development Programme* (RDP) en Italia.

⁵ Véanse el seminario “*The future of rural policy*” celebrado en Turín (Italia) en 2002; el seminario “*The new approaches to rural policy: Lessons from around the world*” celebrado en Virginia (EEUU) en 2004; en 2005 el seminario “*Designing and implementing rural development policies*” en Oaxaca (México); y el

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	73/516



‘nuevo paradigma rural’. El argumento central ha sido el reconocimiento de que la viabilidad de las zonas rurales requiere un cambio de enfoque en las políticas públicas. Este cambio implica el apoyo a toda la diversidad de actividades económicas presentes en esas áreas y no sólo a la agricultura (OCDE, 2002; 2006a; 2006b).

Toda esta corriente de políticas sobre las zonas rurales ha permeado también en el ámbito de la cooperación al desarrollo con el objeto de incidir en la lucha contra la pobreza⁶. Los organismos internacionales han incorporado nuevos enfoques en sus documentos estratégicos y programas de desarrollo.

El Banco Mundial trabaja desde mediados de la década de los noventa en el enfoque del ‘desarrollo orientado localmente’ (*Community Driven-Development*, CDD). La incapacidad del desarrollo rural integrado basado en un enfoque centralizado para mejorar los niveles de vida de la población (Aiyar *et al.*, 1995a y 1995b) llevó a incorporar este enfoque, muy próximo a la metodología de los ‘grupos de acción local’ en la UE⁷, en los dos últimos documentos estratégicos del organismo financiero (Banco Mundial, 1997 y 2003). Otras acciones del banco sugieren que este enfoque se está incorporando progresivamente en sus operaciones⁸. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está explorando la viabilidad de un enfoque parecido (el *Community Driven Rural Development*, CDRD) para su aplicación a las operaciones propias (Dahl-Ostergaard *et al.*, 2003). Un enfoque similar se asumió en el documento estratégico previo (BID, 1998), aunque se ha hecho más evidente en la estrategia más reciente⁹, aún en proceso de aprobación (BID, 2005). La propia Unión

último celebrado en Edimburgo (Gran Bretaña) en 2006 sobre “*Investment priorities for rural development*” sitúa la discusión en la definición de las prioridades de inversión en las áreas rurales.

⁶ Así lo evidencia el número especial dedicado por la revista *Development Policy Review* en 2001 (volumen 19, número 4), amén de otras publicaciones (Ferranti *et al.*, 2005; Echeverri y Moscardi, 2005).

⁷ El término ‘*community*’ debe entenderse referido a un grupo de personas con intereses diversos pero implicadas en un mismo proyecto y que llevan a cabo las mismas actividades o similares. La heterogeneidad de intereses alrededor del mismo proyecto puede provocar que los grupos compitan entre sí y sea frecuente la necesidad de dirimir conflictos para la acción conjunta (Dahl-Ostergaard *et al.*, 2003).

⁸ La próxima edición del *World Development Report* de 2008, dedicado a la agricultura, contempla capítulos íntegros dedicados al estudio de las dinámicas de cambio demográficas en las zonas rurales, de las estrategias de diversificación económica en los hogares rurales y el potencial de la agricultura como fuente de diversificación económica y del desarrollo local. [Documento en línea] <siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/Outline_WDR2008.pdf> [Consulta: 15-11-2006]. En comparación con los puntos fundamentales del último número del informe dedicado a la agricultura (Banco Mundial, 1982), los cambios de orientación son más que notorios. Así mismo, uno de los principales foros de consulta entre sociedad civil, sector privado y gobiernos promovidos por el banco, el Foro Temático Regional, dedicó su cuarta convocatoria (“*Cosechando oportunidades: desarrollo rural en el siglo XXI*”) en 2001 a conocer cuáles son el contexto y las condiciones necesarias para un desarrollo rural sostenible, intercambiar lecciones y experiencias sobre los mecanismos requeridos para manejar las áreas clave del desarrollo rural y explorar oportunidades para una acción más eficaz de los actores rurales en la promoción de esos mecanismos [Web en línea] <www.bancomundial.org/cuartofoforo> [Consulta: 15-11-2006].

⁹ Alrededor del primer borrador de estrategia de desarrollo rural del BID, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (*International*

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	74/516



Europea ha adoptado un enfoque de desarrollo rural como política para sus programas de desarrollo (DGD, 2000; Comisión de las Comunidades Europeas, 2002), tal y como se reconoce en el llamado ‘Consenso Europeo para el Desarrollo’ asumido por los Estados miembros en 2006¹⁰.

Cabe reseñar también el surgimiento de plataformas y redes de coordinación entre agencias bilaterales y multilaterales en torno al desarrollo rural. A nivel mundial operan la Red de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural de Naciones Unidas (*UN System Network on Rural Development and Food Security*), constituida en 1997 y en la que participan las diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas¹¹, y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (*Global Donor Platform for Rural Development*) constituida en 2003 con el objeto de mejorar la efectividad de la ayuda internacional en reducir la pobreza rural en los países en desarrollo y apoyar el logro de las Metas del Milenio¹². Para el ámbito latinoamericano, en marzo de 2000 se constituyó el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, bajo el auspicio del BID con el fin de complementar la acción de las agencias internacionales en desarrollo rural¹³.

En Latinoamérica esta nueva corriente sobre el desarrollo rural ha tenido un impacto considerable. En múltiples seminarios¹⁴ y publicaciones se ha explorado la validez de la experiencia europea para las zonas rurales latinoamericanas (Rodríguez, 2000; Giarracca, 2001; Pérez Correa y Sumpsi, 2002; Pérez y Caballero, 2003; Bandeira *et al*, 2004; Kay, 2005; Schmitt y Benasayag, 2006). Más relevante ha sido el surgimiento de

Development Research Centre, IRDC) organizaron en 2005 un proceso de Consulta Regional entre agentes y organismos implicados en procesos de desarrollo rural en Latinoamérica. El proceso constó de una conferencia electrónica, una consulta directa y un seminario cuyos materiales y conclusiones pueden consultarse en Internet. [Web en línea] <www.rimisp.cl/bidpoliticarural/> [Consulta: 1-03-07].

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de febrero de 2006 (DOUE 2006/C 46/01).

¹¹ [Web en línea] <www.rdfs.net/index.htm> [Consulta: 15-11-2006]

¹² En respuesta a los planteamientos de coordinación entre agencias donantes planteados desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 2003 se constituyó este grupo integrado por representantes del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo de (BMZ) y la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ) de Alemania, del Centro de Inversiones de la FAO, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), de la Comisión Europea, del Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido y del Banco Mundial. [Web en línea] <www.donorplatform.org> [Consulta: 15-11-2006].

¹³ El Grupo Interagencial se constituyó en 2000 y estuvo integrado inicialmente por el BID, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (*International Fund for Agricultural Development*, IFAD), Banco Mundial, FAO, Instituto Interamericano para el Cooperación en Agricultura (IICA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la GTZ. En 2003 se incorporó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). [Web en línea] <www.iadb.org/sds/ENV/site_2129_s.htm> [Consulta: 15-11-2006]

¹⁴ De los múltiples talleres y seminarios realizados en esta última década, destacaremos los organizados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) de España en 2000 “*Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparado*” cuyos aportes se recogen en Sumpsi y Pérez (2002) y el taller celebrado en Madrid en el marco del Programa Experiencias de Desarrollo Territorial Rural (EXPIDER) del BID en 2005; para información sobre este programa véase Sumpsi (2006b).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	75/516



corrientes de pensamiento latinoamericanas que han desarrollado propuestas de interpretación e intervención propias, y que en gran medida comparten algunos de los principios y objetivos sustanciales del enfoque europeo. En estas corrientes se habla de ‘nueva ruralidad’ (IICA, 2000; Pérez Correa y Farah, 2004; Echeverri y Ribero, 2002), ‘desarrollo rural territorial’ (Schejtman y Berdegú, 2003) o de ‘enfoque territorial del desarrollo rural’ (Sepúlveda *et al.*, 2003; Janvry y Sadoulet, 2004). Entre los principales centros de investigación y redes de trabajo en la organización de encuentros¹⁵ y la edición de publicaciones¹⁶ que han dado lugar a estas corrientes, y con el riesgo de excluir otros organismos relevantes, mencionaremos sólo al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), el Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Universidad Javeriana en Colombia y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en Chile.

Creemos que el panorama institucional expuesto sugiere un renovado interés sobre la problemática rural. Trataremos a continuación de avanzar en la delimitación de este renovado enfoque.

3.3. LAS ZONAS RURALES EN EL CONTEXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea las intervenciones públicas en las zonas rurales hay que enmarcarlas en el conjunto de políticas regionales y estructurales orientadas a reducir los desequilibrios territoriales en el conjunto de la Unión.

A pesar del bienestar agregado en términos de renta y acceso a servicios que se disfruta en la Unión Europea, existen diferencias entre los países y las regiones integrantes. La actividad económica de la Unión Europea se concentra en un territorio con forma de ‘Pentágono’ delimitado por Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, correspondiente a un 20 por ciento de la superficie de la UE, en el que reside un 40 por ciento de la población que genera alrededor del 50 por ciento del PIB comunitario (Comisión Europea, 1999a). Hasta la reciente entrada de los países del Este, en los

¹⁵ En Colombia el seminario internacional “*La nueva ruralidad en América Latina*” organizado en agosto de 2000 por el Instituto de Estudios Rurales (IER); en México el seminario internacional “*Enfoque territorial del Desarrollo rural*” celebrado en octubre de 2002 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el IICA; en Chile el seminario internacional “*Territorios rurales en movimientos*” celebrado en octubre de 2006 y organizado por el RIMISP y el IRDC.

¹⁶ Entre las publicaciones periódicas merecen destacarse la revista *Cuadernos de Desarrollo Rural*, editada por el Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana de Colombia y el *Boletín Intercambios*, publicación electrónica realizada por el RIMISP [Publicación en línea] <www.rimisp.org/boletines>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	76/516



países periféricos de la Unión (Irlanda, Grecia, Portugal y España) se situaban las regiones con niveles de desarrollo y condiciones estructurales más desfavorables.

La ampliación a 25 Estados miembros, y más aún con la reciente incorporación de Bulgaria y Rumania a la Unión en 2007, ha incrementado drásticamente los niveles de disparidad en la UE¹⁷. A pesar del apoyo previo a la adhesión¹⁸, dadas las características sociales y económicas de los nuevos Estados miembros, países con un bajo nivel de renta per cápita y con un sector agrícola con graves deficiencias estructurales, probablemente sea la ampliación más difícil para la Unión Europea (Jordan, 2000).

No obstante los innegables avances en términos de crecimiento y bienestar en el conjunto de la UE, no todo el espacio europeo está en igualdad de condiciones para aprovechar los beneficios del mercado único. Existen desequilibrios territoriales en términos de despoblación (tanto en zonas urbanas, en zonas industriales que enfrentan procesos de reconversión – sobre todo, en los países de reciente adhesión – y en zonas rurales), riqueza, accesibilidad a servicios de interés general, transporte, energía, telecomunicaciones, investigación y capacidades para la innovación¹⁹. Estas carencias afectan al aislamiento de grandes capitales competitivas de su entorno geográfico y, dentro de las ciudades, al surgimiento de intensas desigualdades entre barrios; a las relaciones entre ciudades y medios rurales, que van desde la suburbanización del medio rural hasta el aislamiento de las zonas más despobladas; y a algunas áreas con especiales dificultades, como montañas, islas y regiones ultraperiféricas (caracterizadas por una pérdida continua de población, escasa diversificación de sus economías, y tasas de desempleo en aumento) (DGPR, 2004).

La preocupación por la cohesión social y económica ha estado asociada a la capacidad de evitar un grado de desigualdad territorial y de fractura social que amenazara la

¹⁷ La diferencia entre el PIB del 10% de la población de las regiones más prósperas y el 10% de la población en las regiones menos prósperas es más de dos veces superior a la existente en la UE-15. En la UE-15, un 19% de la población total (72 millones de personas) residían en regiones cuyo PIB per cápita era inferior al 75% de la media de la UE. En la UE-25, ese porcentaje se incrementó al 27% de la población total (123 millones de personas). De esta población, seis de cada diez personas pertenecían a los 10 Estados recién ingresados (Comisión Europea, 2004).

¹⁸ A los sucesivos acuerdos comerciales y de cooperación financiera de apoyo a las reformas políticas y económicas, entre 1991 y 1996 se instrumentan acuerdos de asociación con el objetivo a 10 años de establecer un área de libre comercio entre la UE y los PECOS, y de estos países entre sí. Previa a la adhesión de nuevos países a la Unión Europea, se dotan fondos europeos para inversiones vinculadas a la incorporación del acervo comunitario y al desarrollo. Tres son los principales instrumentos: Programa de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PHARE); el Instrumento Estructural de Preadhesión (IEPA) y el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD) establecido en 2000 con la misión de preparar a los países candidatos para la aplicación de la política agrícola común, sobre todo en lo relativo a las normas sobre calidad alimentaria y a la protección de los consumidores y del medio ambiente (Jordan, 2000).

¹⁹ Un estudio de la Comisión Europea (1999b) apuntaba a cuatro factores para explicar casi dos terceras partes de la variación del PIB *per cápita* en la UE: la estructura de la actividad económica, la amplitud de la actividad innovadora, la accesibilidad regional y las habilidades de la fuerza de trabajo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	77/516



integración europea. Cualquier avance en el proceso integrador podía verse afectado si amplias zonas del territorio europeo quedaban descolgadas de una dinámica general de progreso social y económico, lo que podría llevarlas a desinteresarse o directamente oponerse (Reig, 2000). Las últimas reformas en la política regional sugieren un cambio de enfoque en la política de cohesión. La acción sobre los desequilibrios territoriales ya no se plantea sólo en términos de cohesión social y económica o en términos de equidad, y arraiga la idea de un desarrollo policéntrico y de la cohesión territorial como medios para mejorar la competitividad de las regiones europeas y del conjunto de la Unión.

3.3.1. La cohesión social y económica en la política regional de la UE

La cuestión de la cohesión social y económica y la corrección de los desequilibrios territoriales ocupan en la actualidad un lugar importante en los tratados y las políticas comunitarias, si bien en sus orígenes la relevancia fue menor²⁰.

Sin considerar el Fondo Social Europeo, constituido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957), la dotación de un fondo económico expresamente dirigido a corregir las desigualdades regionales no se produjo hasta 1975, con la creación del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER)²¹. Tras el esfuerzo de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial acometido por medio del ‘Plan Marshall’ hasta su finalización en 1951²², este fondo supuso un primer paso en la institucionalización de los esfuerzos de reconstrucción y corrección de los desequilibrios regionales por parte de los propios Estados miembros de la CEE (Parejo Navajas, 2004).

En este retraso pudo influir la homogeneidad de los seis estados fundadores de la Comunidad Europea, y la confianza en una progresiva convergencia regional a partir de las fases expansivas de crecimiento económico durante los sesenta y los setenta y en la capacidad de los gobiernos para acometer las políticas regionales más adecuadas (Reig, 2000). Con la adhesión del Reino Unido en 1973, y previendo los escasos beneficios que

²⁰ En el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957), uno de los dos Tratados de Roma, se plantea como misión de la Comunidad promover “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” (artículo 2). No hay referencias explícitas al término ‘cohesión’. Las referencias más cercanas a la actual política estructural estaban referidas a la posibilidad de crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas (artículo 40) y la creación de un Fondo Social Europeo (artículos 123 al 128), encargado de fomentar “las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores” (artículo 123).

²¹ Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975 por el que se establece un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Diario Oficial L 073/1 de 21/03/1975. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

²² El 30 de septiembre de 1951 se disolvió la Administración de Cooperación Económica, entidad encargada del desarrollo del Programa de Reconstrucción Europea (popularmente conocido como ‘Plan Marshall’) aprobado por el Congreso de los Estados Unidos el 3 de abril de 1948 (Parejo Navajas, 2004).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	78/516



obtendrían de la Política Agrícola Común (PAC), la CEE asumió el compromiso de dotar ayudas comunitarias para las políticas regionales nacionales. Esta financiación directa de las políticas regionales de los Estados miembros podemos considerarla el primer paso hacia una política regional comunitaria (Faludi, 2005).

a. El surgimiento de la política regional europea

La sucesiva incorporación de países con un nivel de desarrollo inferior al de los Estados fundadores²³ planteó una revisión del efecto que las desigualdades territoriales podían tener en el beneficio de la integración para los países miembros²⁴. El Acta Única Europea de 1986 y el Tratado de la Unión Europea de 1992 o ‘Tratado de Maastricht’ representan los hitos fundamentales en la reforma de los fondos estructurales acometida en 1988²⁵ que dio lugar a la moderna política regional de la UE.

El Acta Única fue la primera reforma de gran calado a los tratados constitutivos de la Comunidad Europea²⁶. A partir de su aprobación, la Comunidad Europea asumió como misión la promoción de un “*desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas*” y de la “*cohesión económica y social*” entre los Estados miembros (artículo 2 del Tratado Constitutivo, 2002)²⁷, proponiéndose para ello “*reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales*” (artículo 158). En lo relativo a la política regional, el Acta Única requirió una evaluación de los instrumentos de política regional utilizados hasta entonces y la readecuación al objetivo definido de reforzar la cohesión social y económica de la Comunidad Europea (artículo 23 del Acta Única Europea). La reforma supuso una valorización de la política regional europea²⁸ y de su principal instrumento, el Fondo Europeo de Desarrollo

²³ En su momento, Irlanda en 1973, Grecia en 1981 y Portugal y España en 1986.

²⁴ A esa revisión contribuyó decisivamente la necesidad de apoyo de estos países para el avance en cuestiones fundamentales de la construcción europea (Mercado Único y moneda única), lo que fue usado para negociar mejoras en la dotación económica de los instrumentos de cohesión económica y social. También resultó clave la presencia durante el mandato de Jacques Delors de partidarios de un ‘capitalismo regulado’, o ‘capitalismo renano’ en palabras de Albert (1992), que apostaron por la mejora de estructuras y los programas de formación e investigación y, en el ámbito político, por una mayor implicación de agentes económicos, sociales y otros grupos de interés, además de los meramente políticos (Reig, 2000). La influencia francesa en la configuración de la política regional comunitaria es decisiva y las últimas reformas así lo evidencian (Faludi, 2005).

²⁵ Labor acometida por la Comisión Europea según se indicaba en el artículo 23 del Acta Única Europea.

²⁶ En la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (Tratado Constitutivo, 2002), las referencias fundamentales a la política de cohesión social y económica proceden de ambos tratados. La cohesión económica y social es recogida íntegramente en el título XVII (artículos 158 al 162), resultante de la modificación introducida por el artículo 23 del Acta Única Europea (1987).

²⁷ Modificación incluida por el Tratado de Maastricht (1992).

²⁸ Esta valorización supuso la aplicación de la idea de ‘desequilibrios regionales’ tanto al desarrollo de las regiones más desfavorecidas como a la reconversión de regiones con estructuras industriales obsoletas y necesitadas de apoyo para adaptarlas a una mayor competitividad; los problemas regionales pasaron a tener una dimensión comunitaria, de forma que los indicadores socioeconómicos de desarrollo estuvieran

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	79/516



Regional (FEDER), que fue incorporado al Tratado constitutivo de Roma y convertido en el principal instrumento de política regional para aminorar el impacto de la instauración del Mercado Único en las regiones más desfavorecidas. En este contexto hay que situar también la creación del Fondo de Cohesión²⁹.

b. Objetivos y fondos estructurales al servicio de la política regional

La moderna política regional comunitaria supuso una reorganización de los fondos³⁰ con finalidad estructural usados para financiar acciones estructurales (artículo 159 del Tratado Constitutivo). La reorganización implicó un esquema de colaboración entre fondos³¹ al servicio de un grupo bien definido de objetivos³² y respetando unos principios básicos de funcionamiento³³, entre otros, referidos al carácter complementario de los fondos comunitarios, a la necesidad de coordinar las intervenciones entre las diferentes autoridades competentes y a la focalización en las regiones más necesitadas. Esta lógica se mantuvo vigente, sin grandes cambios, durante la ejecución de los llamados ‘Paquete Delors’ I y II, respectivamente, durante los períodos 1988-1992 y 1993-1999³⁴.

referenciados sobre el promedio comunitario (en vez de nacional); la Comunidad adquirió una responsabilidad en la reducción de diferencias interregionales, compartida con autoridades nacionales y regionales; se produjo un aumento significativo de la dotación de recursos para las Acciones Estructurales en el Presupuesto Comunitario; se introdujo un elemento programático en la planificación y distribución de recursos de los fondos estructurales (Reig, 2000; Faludi, 2005).

²⁹ Reglamento (CEE) n° 1164/94 del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión, DO L 130/1 de 25/05/1994. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

³⁰ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

³¹ Como reglamento marco se definió el Reglamento (CEE) n° 2052/88 y como reglamento de carácter general el Reglamento (CEE) n° 4253/88. Para el FEDER el Reglamento (CEE) n° 4254/88; para el FSE el Reglamento (CEE) n° 4255/88; para el FEOGA el Reglamento (CEE) n° 4256/88; y para el instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) el Reglamento (CEE) n° 2080/93.

³² Se establecieron cinco objetivos prioritarios: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1); reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial (objetivo 2); combatir el paro de larga duración (objetivo 3); facilitar la inserción profesional de los jóvenes (objetivo 4); y en la perspectiva de la reforma de la política agraria común, acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo 5a) y fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo 5b). Los fondos estructurales se distribuyeron en función de estos objetivos: las zonas objetivo 1 fueron atendidas por el FEDER, FSE y FEOGA-O; las zonas objetivo 2 por el FEDER y el FSE; las zonas objetivo 3 y 4 por el FSE; las zonas objetivo 5a por el FEOGA-O y las objetivo 5b por FEOGA-O, FSE y FEDER (Reglamento (CEE) n° 2052/88). La entrada de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 implicó un nuevo objetivo 6, referido a las áreas con una densidad de población extremadamente baja.

³³ Estos principios de funcionamiento estaban referidos al carácter complementario de los recursos comunitarios, en ninguna forma sustitutivos de los recursos nacionales (principio de *adicionalidad*); a la necesidad de una estrecha colaboración y cooperación en la actuación de las autoridades competentes en cada nivel, tanto en la financiación como en la ejecución de las acciones estructurales (principio de *cofinanciación y cooperación*); a la focalización de las acciones en aquellas regiones con problemas más graves (principio de *concentración*); y al apoyo financiero a los planes de desarrollo plurianuales presentados por los estados miembros, que coinciden con los períodos correspondientes a cada una de las directrices financieras aprobadas por los Consejos Europeos (principio de *programación*) (Reig, 2000).

³⁴ Como correspondía al nuevo período de programación, para el período 1993-1999 se elaboraron nuevos reglamentos. Como norma marco, el Reglamento (CEE) n° 2081/93, y como norma de coordinación, el Reglamento (CEE) n° 2082/93. De igual manera, se establecieron nuevos reglamentos para cada fondo:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	80/516



La reforma vinculada a la Agenda 2000 y aplicada en último período de programación 2000-2006, mantuvo el esquema de objetivos y fondos establecido en 1988³⁵. Junto a otras modificaciones de alcance³⁶, se trató de mejorar la eficacia de las intervenciones estructurales concentrando las ayudas de los fondos estructurales en sólo tres objetivos³⁷, dos de carácter regional (ayuda a las regiones menos desarrolladas e impulso a la reconversión de las regiones con deficiencias estructurales) y un tercer objetivo horizontal, referido a los recursos humanos (adaptación de las políticas y de los sistemas de educación, formación y empleo). También se redujo el número de iniciativas comunitarias para facilitar una aplicación más decidida del principio de concentración³⁸. Probablemente, la modificación más sustancial devino de una delimitación más precisa de responsabilidades entre los Estados miembros y la Unión en las diferentes fases de desarrollo de la política (programación, seguimiento,

para el FEDER el Reglamento (CEE) n° 2083/93; para el FSE el Reglamento (CEE) n° 2084/93 y para el FEOGA el Reglamento (CEE) n° 2085/93.

³⁵ Para este período el marco normativo estuvo definido por los siguientes reglamentos: el Reglamento (CE) n° 1260/1999 estableció las disposiciones generales de los fondos estructurales; el Reglamento (CE) n° 1783/1999 relativo al FEDER; el Reglamento (CE) n° 1784/1999 relativo al FSE; el Reglamento (CE) n° 1264/1999 que modificó la norma vigente para el Fondo de Cohesión (Reglamento (CE) n° 1164/94);

³⁶ Se establecieron cambios en la aplicación de la programación regional; un reforzamiento de los procedimientos de evaluación, así como modificaciones en la aplicación de los principios de adicionalidad y de cofinanciación (Reig, 2000: 72-78).

³⁷ El nuevo objetivo 1 (antiguos objetivo 1 y 6) estuvo destinado al desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, como en el período anterior, referido a las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por ciento de la media comunitaria, amén de algunas regiones de Suecia y Finlandia y regiones ultraperiféricas. Este objetivo fue atendido por el FEDER, el FSE y el FEOGA-O. El nuevo objetivo 2 (antiguos objetivos 2 y 5b) se orientó a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, sean zonas industriales en declive; zonas rurales que combinan baja densidad de población/elevada proporción de empleo agrícola y elevada tasa de desempleo/disminución de población; zonas urbanas que cumplan algún criterio de los relacionados con los niveles de pobreza, marginalidad social, alto desempleo, o deterioro medio ambiental; y zonas pesqueras con proporción importante de la población ocupada en este sector y disminución del empleo en el mismo. A objetivo 2 se destinaron recursos del FEDER y del FSE. El nuevo objetivo 3 (antiguos objetivos 3 y 4) atendió la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo; se dirigió a aquellas regiones excluidas del nuevo objetivo 1 en materia de políticas activas contra el desempleo, promoción de la accesibilidad al mercado laboral, refuerzo de la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua, promoción de medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales, y promoción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Este objetivo fue atendido únicamente con el FSE (Reglamento (CE) n° 1260/1999).

³⁸ Hasta este momento las iniciativas existentes eran LEADER II (Desarrollo de las áreas rurales), ADAPT (Apoyo a los trabajadores afectados por reconversiones industriales), EMPLOYMENT (Creación de empleo en colectivos desfavorecidos), RECHAR (Diversificación de actividades en zonas con minas de carbón), RESIDER (Reconversión de zonas siderúrgicas), RETEX (Reconversión de zonas dependientes del sector textil), KONVER (Reconversión de zonas dependientes del sector defensa), PYME (Apoyo a las pymes), URBAN (Política urbana), REGIS (Regiones ultraperiféricas), PESCA (Promoción de zonas dependientes de la pesca), INTERREG (Cooperación y redes transfronterizas). La iniciativas que permanecieron tras la reforma fueron INTERREG III, LEADER +, EQUAL y URBAN, con las que se procuró una mayor concentración geográfica y financiera del esfuerzo en política regional (Reig, 2000; Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, 2000).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	81/516



evaluación y control)³⁹. El enfoque de la política se sitúa entre la lógica intergubernamental de redistribuir fondos comunitarios para la política económica regional de los propios Estados miembros y la lógica de fomentar las iniciativas ascendentes, alterando de esta manera la supremacía de las administraciones nacionales frente a las autoridades comunitarias (Faludi, 2005).

c. La convergencia y la competitividad regional desde la cooperación territorial

En la reforma más reciente, aplicada al nuevo período de programación 2007-2013⁴⁰, se ha vuelto a simplificar los objetivos y el instrumental financiero disponible, pasando de los nueve objetivos y seis instrumentos de la política regional vigente en el período 2000-2006 a tres objetivos y tres instrumentos financieros (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2: Reordenación de objetivos de política regional en la UE para el período 2007-2013

Política regional 2007-2013		Política regional 2000-2006	
Objetivos	Instrumento financiero	Objetivos	Instrumento financiero
"Convergencia"	FEDER Fondo de Cohesión FSE	Región Objetivo nº 1	FEDER FSE FEOGA – Garantía FEOGA – Orientación IFOP
		Fondo de Cohesión	Fondo de Cohesión
"Competitividad regional y empleo"	FEDER FSE	Región Objetivo nº 2	FEDER FSE
		Región Objetivo nº 3	FSE
"Cooperación territorial europea"	FEDER	Iniciativa Interreg	FEDER
		Iniciativa URBAN	FEDER
		Iniciativa EQUAL	FEDER
		Iniciativa Leader +	FEOGA – Orientación
		Desarrollo rural y reestructuración del sector pesca	FEOGA – Garantía IFOP

FUENTE: elaboración propia a partir de "SCADplus – Disposiciones generales FEDER - FSE - Fondo de Cohesión" (web en línea) <europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24231.htm> [Consulta: 15-1-2007].

³⁹ También se hizo patente la voluntad de concentrar en las autoridades comunitarias la definición de las prioridades comunitarias en las políticas estructurales y la verificación de resultados, y dar más autonomía a las autoridades nacionales y regionales en la elaboración y diseño de las políticas (Reig, 2000).

⁴⁰ Las disposiciones generales se establecen mediante el Reglamento (CE) nº 1083/2006 y las disposiciones específicas por fondo son: para los fondos estructurales, el Reglamento (CE) nº 1080/2006 para el FEDER y el Reglamento nº 1081/2006 para el FSE; para el Fondo de Cohesión se aprobó el Reglamento (CE) nº 1081/2006. Cada uno de estos reglamentos deroga las normas anteriormente vigentes.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	82/516



Dos han sido las principales novedades de la reforma⁴¹. Una primera, evidente, se situó en el nivel de objetivos. Los objetivos anteriormente vigentes 1, 2 y 3 son reemplazados por tres nuevos objetivos, denominados de ‘convergencia’, ‘competitividad regional y empleo’⁴² y ‘cooperación territorial’⁴³. La asignación indicativa de recursos a cada objetivo resulta por sí misma significativa de la prioridad de cada uno de ellos⁴⁴.

La segunda novedad, menos evidente, surge de la inclusión del objetivo de ‘cooperación territorial’. Los otros dos objetivos (‘convergencia’ y ‘competitividad regional y empleo’) mantienen una continuidad de la concepción tradicional sobre corrección de desequilibrios que ha caracterizado a la política regional comunitaria. Esta concepción ha impulsado en las zonas más desfavorecidas la reducción de las carencias estructurales, equilibrando las condiciones de partida en las que competían las regiones y corrigiendo los eventuales impactos negativos de una integración económica, preparándolas para mejorar su capacidad de adaptación a los cambios sociales y económicos de un Mercado Único. Pero la inserción de un objetivo que refuerza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (a pesar de la escasa dotación de recursos en este período) sugiere un salto cualitativo hacia una nueva concepción de la política regional en la que comienza a hablarse de ‘cohesión territorial’ y de ‘policentrismo’ y se vincula la reducción de los desequilibrios a la mejora de la

⁴¹ Una modificación adicional está referida a los principios de la política. En la última reforma, a los principios fundamentales establecidos en 1988 (complementariedad, programación, cooperación y adicionalidad) se añaden referencias a unos principios de coherencia y conformidad, de subsidiariedad y proporcionalidad, y de gestión compartida (artículos 8 al 14 del Reglamento (CE) n° 1083/2006).

⁴² El objetivo ‘competitividad regional y empleo’ se fundamenta en las prioridades establecidas por la Estrategia Europea para el Empleo acordada en Lisboa (Consejo Europeo, 2000): reforzar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, facilitar el acceso al mercado laboral, reforzar la integración social y emprender reformas en el sector del empleo y de la integración (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004 y 2005).

⁴³ El objetivo ‘convergencia’ está dirigido a acelerar la convergencia de las regiones menos desarrolladas, creando condiciones favorables para el crecimiento y empleo. Sus ámbitos de intervención son el capital físico y humano, la innovación, sociedad del conocimiento, capacidad de adaptación a los cambios, medio ambiente y la eficacia administrativa. Se financiará por medio del FEDER, del Fondo de Cohesión y del FSE. El objetivo ‘competitividad regional y el empleo’ se orienta a reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de regiones diferentes a las menos favorecidas. Se plantea mejorar la capacidad de anticipación a los cambios económicos y sociales y fomentar la innovación, la iniciativa empresarial, la protección del medio ambiente, la accesibilidad, la capacidad de adaptación y el desarrollo de mercados de trabajo que favorezcan la integración. Se financiará a través del FEDER y del FSE. Por último, el objetivo ‘cooperación territorial’ pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional sobre la base de iniciativas locales y regionales conjuntas y a partir de la experiencia acumulada con la iniciativa INTERREG. El objeto es identificar soluciones comunes a las autoridades vecinas en el sector del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de pequeñas y medianas empresas (PYME). El establecimiento de partenariados es el instrumento privilegiado. Se financiará a través del FEDER (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004; artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) n° 1083/2006).

⁴⁴ De la propuesta de 336,1 mil millones de euros para el período 2007-2013, la Comisión propuso asignar en torno al 78 por ciento al objetivo de ‘convergencia’, el 18 por ciento al objetivo de ‘competitividad regional y empleo’ y el 4 por ciento al objetivo de ‘cooperación territorial’ (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	83/516



competitividad económica en el espacio europeo, en coherencia con la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo, 2000).

3.3.2. Hacia la cohesión territorial desde una organización policéntrica del espacio europeo

Hasta ahora la corrección de desequilibrios se ha centrado especialmente en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central mediante proyectos de infraestructuras. Pero las tendencias territoriales apuntan a una acumulación continuada de *“funciones globales y de alto valor”* en el núcleo central, el ‘Pentágono’ de la UE y se plantea la necesidad de una *“política que ofrezca nuevas perspectivas para las zonas periféricas mediante una conformación más policéntrica del espacio de la Comunidad”*, creando varias *“zonas dinámicas de integración, distribuidas por la UE y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional”* (Comisión Europea, 1999a: 21). Este planteamiento ya tiene su reflejo en documentos oficiales de la UE, siendo los más significativos la Estrategia Territorial Europea (ETE)⁴⁵ (Comisión Europea, 1999a), el Segundo y el Tercer Informe sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 2001 y 2004) y el mismo Tratado de la Constitución Europea (2004)⁴⁶.

a. El policentrismo desde la cooperación entre actores regionales

Este *policentrismo*⁴⁷ del espacio europeo aspira a una organización y distribución espacial más equilibrada de la actividad humana en la UE. Supone fomentar el establecimiento de redes de ciudades, complementarias e interdependientes, que sean una alternativa a las grandes ciudades y capitales, a la par que alentar la existencia de ciudades pequeñas y medianas que puedan garantizar la integración del medio rural. No está limitado exclusivamente a la morfología de los sistemas urbanos, sino que se apoya en la *“construcción activa de la capacidad organizativa regional (...) para coordinar regionalmente iniciativas a través de un marco más o menos institucionalizado de cooperación, debate, negociación y toma de decisiones persiguiendo intereses a escala regional”* (Meijers y Romein, 2003: 173; citado en

⁴⁵ Acordado en la Reunión Informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam en mayo de 1999. El término en inglés es *European Spatial Development Perspective* (ESDP).

⁴⁶ En el borrador consolidado de la Constitución Europea se menciona que la Unión tendrá entre sus objetivos *“fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”* (artículo I-3) la cual se establece como ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros (artículo I-14); a esta materia dedica una sección íntegra (artículos III-220 al III-224).

⁴⁷ Término estrechamente relacionado con el *‘aménagement du territoire’* francés, instaurado en los años sesenta para reducir la influencia de París en el resto de departamentos franceses. Para una referencia a los orígenes y a la influencia del pensamiento francés y de agentes implicados en la valorización de la cohesión territorial en el ámbito comunitario, véase Faludi (2005). Desde una perspectiva jurídica, Parejo Navajas (2004).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	84/516



Faludi, 2005: 15). El establecimiento de estas redes se sustentará en la propia iniciativa de los actores regionales, en quienes debe fomentarse la complementariedad y la *cooperación (sic)*, no sólo en el terreno económico, y sin esperar que la ETE o Bruselas diseñen dónde deben crearse tales zonas (Comisión Europea, 1999a; DGPR, 2004; Faludi, 2005). Como en otras iniciativas exitosas de la UE bajo el paradigma del desarrollo endógeno regional, la clave reside en una cooperación y unas iniciativas surgidas desde la base.

La ETE planteaba la ruptura con la imagen de ‘desarrollo centralizado’ en el Pentágono nuclear de la UE y la corrección de los desequilibrios territoriales no sólo por su efecto en la cohesión social y económica o por el impacto de las políticas comunitarias, sino por el impacto en la capacidad competitiva de las regiones europeas y del conjunto del espacio comunitario, en coherencia con la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo, 2000).

b. Un nuevo principio de política regional: la ‘cohesión territorial’

Este policentrismo se convierte en el pilar fundamental de la *cohesión territorial*. No existe aún una definición precisa para este término. Los objetivos de la cohesión territorial establecidos en la ETE enfatizan la necesidad de una competitividad más equilibrada del territorio europeo, el mantenimiento de la cohesión económica y social y la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural en las regiones (Comisión Europea, 1999a)⁴⁸. Faludi (2005) esboza un concepto de la cohesión territorial a partir de referencias en diferentes documentos comunitarios:

- por el acceso equitativo de los ciudadanos y los agentes socioeconómicos a los servicios de interés económico general⁴⁹, con independencia de la región a la que pertenezcan;
- por el énfasis en las fortalezas y potenciales de cada región para estimular la cooperación y la generación de redes (en vez del peso en las carencias y desventajas sobre las que se incidía con la cohesión social y económica);
- y por la promoción de una mayor coordinación y coherencia entre la política regional y las políticas sectoriales con un impacto sustancial en los territorios.

⁴⁸ La estrategia de cohesión territorial se basa en tres principios directores: el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación ciudad-campo; la garantía de una igualdad de acceso a las infraestructuras del saber; y el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural (Comisión Europea, 1999a).

⁴⁹ Estos ‘servicios de interés económico general’ son considerados por la Unión Europea parte esencial del modelo de sociedad europeo. La apertura a la competencia de los sectores económicos que proveían estos servicios – servicios postales, energía, telecomunicaciones, transportes, electricidad, gas – ha estado marcada por una ‘liberalización controlada’ con el fin de garantizar el acceso de todos, independientemente de la situación económica, social o geográfica, a un servicio de calidad comprobada a un precio asequible (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	85/516



Pareciera evitarse cualquier ruptura radical con las políticas anteriores. Pero ya hemos señalado el aparente cambio de rumbo que sugiere la referencia a la competitividad regional.

c. La implementación de la ‘cohesión territorial’ en el espacio europeo

La promoción de una coordinación y coherencia entre política regional y políticas sectoriales con impacto territorial demanda en última instancia una autoridad competente con legitimidad en la ordenación territorial para resolver los conflictos y fijar prioridades entre políticas sectoriales (Quadra-Salcedo, 2004). Dado que la Unión Europea no tiene competencia directa en la ordenación del territorio (Parejo Navajas, 2004), como también es reconocido en el propio borrador de la Constitución Europea⁵⁰, el desarrollo de una política comunitaria de cohesión territorial podría acometerse siguiendo el llamado “Método Abierto de Coordinación” en el que, lejos de buscar el asesoramiento externo a la Comisión, la participación de los Estados miembros es fundamental (Faludi, 2005). Ya se están dando los primeros avances para convertirla en una política compartida y progresivamente en una política comunitaria, al menos en la definición de objetivos y estrategias (Faludi, 2005 y 2006; Souto González, 2006). Ante esa meta la ETE, la inclusión en la Constitución Europea y la definición de contenidos a compartir mediante la Agenda Territorial de la Unión Europea⁵¹ resultan fundamentales. Así mismo, la labor desarrollada por el Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo⁵² ya ha permitido establecer una red de puntos focales nacionales distribuida por todo el espacio europeo que podría ser clave para la infraestructura institucional necesaria en una futura política comunitaria de cohesión territorial (Faludi, 2005).

En este marco de desigualdades territoriales, las zonas rurales han sido consideradas como ‘regiones desfavorecidas’ a partir del Tratado de Maastricht (1993)⁵³. La ETE (1999) amplió esta concepción en virtud de los tipos y la profundidad de las interrelaciones de estas áreas con los núcleos urbanos. Muy probablemente el principio de ‘cohesión territorial’ convierta a estas interrelaciones en un argumento central del

⁵⁰ Véase nota a pie 46.

⁵¹ Impulsada a partir de los encuentros informales de los ministerios responsables de ordenamiento del territorio en Rotterdam (2004), Luxemburgo (2005), y en el próximo Encuentro Informal en Leipzig (2007) para dar constancia de la continuidad de los avances logrados.

⁵² *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON).

⁵³ En materia de cohesión económica y social, el Tratado de Maastricht (1993) modificó el Tratado Constitutivo de Roma e introdujo una mención específica a las zonas rurales: “La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales” (artículo G, apartado 38).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	86/516



previsible apoyo futuro a las zonas rurales europeas, con el objeto de avanzar y consolidar su inserción efectiva en los ejes dinámicos del espacio europeo.

Junto a la corrección de los desequilibrios territoriales y la mejora de las condiciones de inserción, el segundo gran argumento en las intervenciones públicas en las zonas rurales ha sido la revitalización social y económica. Esta revitalización ha sido el objeto del segundo gran paquete de políticas comunitarias. Si en los orígenes del proceso europeo de integración las zonas rurales no eran concebibles con una problemática específica distinta a la del sector agrario, esta concepción ha evolucionado durante las últimas décadas para incorporar también a otras actividades y colectivos rurales no agrarios. La 'política rural europea' está estrechamente vinculada a la evolución de la Política Agraria Común (PAC).

3.3.3. La cuestión agraria y la crisis rural europea

Concebida a finales de los años cincuenta, el objetivo fundamental de la PAC fue atender la situación de penuria en la que se encontraba el campo europeo en la posguerra y garantizar la seguridad alimentaria de la población⁵⁴. El principio rector de la 'preferencia comunitaria' estableció clara prioridad a los intercambios entre los países comunitarios. El sistema utilizado atendía a una fórmula altamente proteccionista por la cual se establecían unos precios de garantía acompañados de mecanismos de intervención, mecanismos de protección frente a los productos del exterior y ayudas directas a los agricultores.

En los años sesenta, la PAC había garantizado el abastecimiento de los principales productos alimenticios en los países del Mercado Común y permitió la generación de excedentes. La CEE se convirtió en exportadora neta de alimentos con ingentes cantidades almacenadas de productos 'continentales' excedentarios (retirados del mercado con un elevado coste tanto para los consumidores – elevados precios – como para los contribuyentes – costo público de las intervenciones –).

a. Los efectos del éxito de la política agrícola común

Ciertamente la PAC consiguió los objetivos que se propuso: creada en un momento de situación deficitaria de productos alimenticios, los mecanismos se orientaron a resolver

⁵⁴ Así se desprendía del propio Tratado de Roma (1957), en el cual se fijaban los objetivos de esta política común: incrementar la productividad agrícola; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, especialmente mediante el incremento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Junto a estos objetivos, la necesidad de preservar tras la guerra una incipiente estabilidad social y política, también animó a los padres de la construcción europea a mejorar la situación de las zonas rurales, tratando de evitar que el colectivismo agrario de tinte estalinista pudiera aparecer como alternativa para unas clases rurales deprimidas (Ballarín, 1998).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	87/516



esa situación, apoyando los precios y las rentas interiores mediante operaciones de intervención y sistemas de protección fronteriza. De esta forma se contribuyó considerablemente al crecimiento económico y a garantizar el suministro al consumidor europeo a precios razonables. Pero la PAC también hacía de la producción agraria el factor esencial – por no decir el único – de integración del territorio rural, de cohesión territorial y de vertebración social; las zonas rurales existían para la producción. De igual forma, la mano de obra agraria debía subordinarse plenamente a la demanda: en un modelo productivo con mayor uso de la tecnología, las necesidades de mano de obra eran cada vez menores.

Precisamente el logro de sus objetivos productivistas señaló el agotamiento del modelo de la PAC, convirtiéndose en “*víctima de su propio éxito*” (Ramos y Romero, 1994). La crisis de la PAC comienza en los años setenta y llega al máximo a mediados de los ochenta, cuando se genera lo que se llamó una ‘crisis de legitimidad interna y externa’⁵⁵. En la propia CEE ya existía consciencia del agotamiento del modelo productivista, una vez superada la necesidad de autoabastecimiento en la población, y de que el modelo desarrollado ya no respondía a las demandas de la población, ni garantizaba la cohesión y vertebración social y territorial requeridas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Tal y como reconocía la Comisión Europea, ya no estaba justificado un incremento mantenido del gasto agrario, ni la existencia de un sistema de mantenimiento de renta demasiado favorable a las grandes explotaciones⁵⁶. Los cuestionamientos desde el exterior al principio de preferencia comunitaria, pilar de la PAC desde los inicios de la construcción europea, y al sistema de ayudas a la agricultura, se hacen explícitos con el Acuerdo de Agricultura firmado en Marraquesh en 1994, en el que se requiere una reducción del apoyo interno, el aumento del acceso a los mercados comunitarios desde el exterior y la reducción de las exportaciones subvencionadas.

⁵⁵ En el ámbito interno las razones de cuestionamiento fueron: el elevado coste presupuestario de mantenimiento de la política; la producción constante de excedentes, con lo que ello llevaba asociado en términos de costes de retirada del mercado y de almacenamiento; desigualdad en la protección de los sectores, más orientada a los productos “continentales”; desigualdad en la protección por países y por agricultores, beneficiando a los más grandes; y los problemas medioambientales generados por el fomento de una explotación intensiva de agricultura y ganadería. La deslegitimación externa provino de: la nueva disciplina multilateral surgida a partir de la inclusión de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT de 1986; las políticas agrícolas estadounidenses y de otros países desarrollados; y los compromisos de ampliación a los países del Este asumidos por la UE, así como los compromisos comerciales adquiridos con otros países y bloques regionales en forma de acuerdos preferenciales y Sistemas de Preferencias Generalizadas con otras zonas geográficas: fundamentalmente, los países de América Latina, las antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico, y los países de la cuenca mediterránea.

⁵⁶ Esta reflexión está claramente reflejada en la Agenda 2000, cuando se reconoce la necesidad de hacer la ayuda financiera al sector agrario, no sólo viable y eficiente desde el punto de vista económico, sino también “*aceptable desde el punto de vista social*” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1997: 27).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	88/516



b. *Las crisis de los mundos rurales europeos*

En las propias áreas rurales se comenzó a hablar durante años de una crisis general de la agricultura y el mundo rural de los países comunitarios. Esta crisis o declive del mundo rural se caracterizó por el incremento del desempleo agrario, el abandono del territorio rural, la degradación de los recursos naturales, la caída de los precios percibidos por los agricultores, la descapitalización del sector agrario, la disminución de oferta y demanda de formación agraria, el empeoramiento en el nivel de equipamiento y acceso a los servicios, sin olvidar la transformación de una parte importante de la agricultura en "abstracta, sin suelo y móvil" (Hervieu, 1996: 33) y la concentración de la producción en grandes explotaciones competitivas y superintensivas. Planteada de forma más sistemática, podemos referirnos a diferentes tipos de crisis (Ramos y Romero, 1993: 18-19):

- *Crisis de la producción y orientación*: el agricultor estuvo fuertemente afectado por la competitividad comercial y por la diversidad de orientaciones que recibía, lo que le dificultaba la toma de decisiones de tipo productivo.
- *Crisis de las formas de gestión tradicionales*: el agricultor estuvo habituado a tomar sus decisiones productivas (qué producir, cuánto, cómo) con el uso de la intuición e imitación. Sus decisiones (en un momento de fuerte competencia) rara vez atravesaban los umbrales de su explotación debido a los hábitos desarrollados con una PAC muy proteccionista.
- *Crisis de las formas de sucesión*: la insuficiente rentabilidad de la actividad agraria propició la dificultad de sucesión en las explotaciones. A la vez que como un problema, esto pudo ser visto como una oportunidad dado que la reducción de la población activa en la agricultura fue condición necesaria para su modernización. Pero también planteó un problema grave de continuidad en muchas explotaciones.
- *Crisis de población y de poblamiento*: la población agraria estaba desmotivada y, en algunas zonas, envejecida. Las desfavorables condiciones de la actividad agraria frente a las otras actividades económicas y la decadencia de lo rural frente a lo urbano propiciaron un desprestigio social de la agricultura que ocasionó su abandono y dificultó la incorporación o incluso la permanencia de los jóvenes en el mundo rural.
- *Crisis de los recursos ambientales*: la deforestación sufrida, la contaminación y del suelo y del subsuelo, la erosión, el despilfarro y la sobreexplotación del agua, la pérdida de cantidad y diversidad biológica y faunística, la degradación del paisaje, la penetración urbanística de segunda residencia, la localización de vertederos,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	89/516



entre otros., son problemas cuyo tratamiento y solución sólo podían abordarse teniendo en cuenta la presencia del agricultor en el medio rural.

- *Crisis del modelo de sociedad*: la sociedad rural no logró aún situarse en la nueva sociedad. Intentando establecer nuevas funciones, no tenía claras aún las respuestas a las inquietudes que le mueven a replantearse estas nuevas funciones. El desconcierto que produce esta situación la vacía de identidad, y además, de población, actividad y modelos eficientes de organización.
- *Crisis de las formas tradicionales de articulación social*: el papel jugado tradicionalmente por muchas instituciones del mundo rural entró en crisis y la búsqueda de sus nuevas funciones generó conflictos de competencias y vacíos de poder.

3.3.4. El modelo europeo de desarrollo en las zonas rurales

Todas estas reflexiones sobre el declive rural se materializaron a finales de los ochenta en un cambio de percepción sobre las zonas rurales y la actividad agraria comenzó a enmarcarse en un contexto socioeconómico más amplio al que también acarrea problemas.

Hasta ese momento, las áreas rurales se visualizaban exclusivamente bajo la óptica de la actividad agraria; cualquier progreso en estas áreas requería la modernización de las estructuras agrarias. Las zonas urbanas podían absorber la emigración rural y no era tan evidente el problema de la despoblación en estas áreas rurales. A pesar de los efectos de intensificación y de abandono de la producción que paulatinamente estaba provocando la PAC en la actividad agraria, las primeras medidas que relacionaban la modernización agraria con la creación de canales de comercialización y la promoción de las asociaciones de productores, fueron concebidas como medidas sectoriales, siendo los agricultores los principales beneficiarios y manteniéndolas separadas de otras políticas ‘estructurales’⁵⁷ (Delgado, 2004).

⁵⁷ El Reglamento 2052/88 relativo a los Fondos Estructurales definía como objetivo prioritario 5b) “fomentar el desarrollo de las zonas rurales”, al cual designaba el FEOGA-Orientación (artículo 2.1). Las intervenciones que podían financiarse con cargo a este fondo debían tener las siguientes funciones: “a) reforzar y reorganizar las estructuras agrarias, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrícolas, de los productos de la pesca y de la silvicultura, especialmente en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común; b) garantizar la reconversión de las producciones agrarias y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores; c) garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores; d) contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura” (artículo 3.2). Otro ejemplo sería la Directiva (CEE) 268/75 de 28 de Abril de 1975, sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas, que podría ser considerada la primera medida de carácter estructural y territorial adoptada en la Comunidad, específicamente elaborada para zonas de montaña.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	90/516



a. *Un punto de inflexión en el apoyo público a las zonas rurales*

El documento de reflexión de la Comisión “*El futuro del mundo rural*”⁵⁸ (Comisión Europea, 1988) estableció una nueva perspectiva para un ‘debate rural’ que comenzó a hacerse más explícito. Frente a una especialización y modernización parcial de las explotaciones agropecuarias y a la coexistencia de pequeñas explotaciones y de una “agricultura superespecializada e intensiva”, aparecía un tenue crecimiento de la diversificación económica de manera e intensidad variables según las zonas (Grupo de Brujas, 1997). Esta diversificación era identificada por la Comisión como fuente de pluriactividad para la permanencia de pequeñas explotaciones familiares. Eran efectos diferentes a los previstos en la PAC, en los que emergían nuevas oportunidades para aumentar los ingresos de la población y mantener una masa crítica de población que sustentaba nuevas actividades económicas incipientes y que, en cierta forma, reducía la dependencia de los subsidios agrícolas.

La constancia de este proceso de diversificación económica señaló la importancia de atender a la heterogeneidad y a las ‘economías de diversificación’ en las zonas rurales como potencial para su revitalización. Se planteó un ‘redimensionamiento’ del mundo rural, en el que la agricultura siguiera siendo el pivote del desarrollo rural, pero promoviendo una pluralidad de funciones del espacio rural convertidas en su principal potencialidad⁵⁹ y asumiendo la necesidad de independizar al máximo las decisiones en el ámbito rural, mediante sistemas de cooperación intermunicipales que sustentaran esa mayor autonomía (Hervieu, 1996).

Además de reconocer explícitamente a las zonas rurales como zonas desfavorecidas⁶⁰ y aumentar considerablemente la dotación de recursos a estas áreas, la reforma de los fondos estructurales en 1988 permitió iniciar la ejecución de una incipiente política rural a través de la Sección Orientación del FEOGA⁶¹, si bien el carácter agrario de las acciones financiables era considerable⁶². A la vez, la iniciativa comunitaria LEADER⁶³

⁵⁸ Para una valoración de este documento como reflejo de los cambios en las percepciones sobre el mundo rural europeo, véase Champetier (2003).

⁵⁹ Esta pluralidad de funciones se ha apoyado en el paradigma de la ‘multifuncionalidad agraria’, íntimamente ligado a unos modelos agrícola y social propiamente europeos (Massot, 1998; Massot 1999).

⁶⁰ Véase nota a pie 53.

⁶¹ La norma fundamental fue el Reglamento (CEE) nº 4256/88 el Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación».

⁶² Entre las medidas financiables por medio del FEOGA-O se contemplaban: cese de la actividad agrícola con el fin de reestructurar la agricultura y favorecer la instalación de jóvenes agricultores; mejora de la infraestructura rural indispensable; diversificación, en particular, de las actividades y de las fuentes de ingreso de los agricultores; concentración parcelaria; mejora de las tierras destinadas a agricultura y a pastos; renovación y la mejora de las redes de irrigación; fomento de las inversiones turísticas y artesanales; protección del medio ambiente y conservación del espacio rural; reconstitución del potencial

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	91/516



(1991) fue asumida como principal instrumento de esta nueva orientación política. Indirectamente esta iniciativa piloto incentivó el aprovechamiento de las economías de diversificación y, frente a los enfoques modernizadores agrarios, se apoyó en una combinación heterogénea de los recursos humanos y naturales en las zonas rurales. Las acciones acometidas estuvieron concebidas y sirvieron como complemento a otros instrumentos de la política agrícola común y debían contribuir a la consecución de los objetivos de ésta⁶⁴. El apoyo logrado a la diversificación rural aún resultaba incipiente, y en esta primera etapa ya se evidencian las resistencias al cambio entre los colectivos agrarios y los conflictos de intereses con colectivos ruralistas (Delgado, 2004).

b. *Hacia una política rural europea*

La Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural de Cork (1996) y el documento de conclusiones “*Declaración de Cork: Por un medio rural vivo*” representaron un paso más en la elaboración de una política rural comunitaria. En éste documento se reflejaron la importancia social del mundo rural, las nuevas demandas que la sociedad le exigía, la multifuncionalidad de la agricultura (reconociendo su importancia como pilar fundamental para el desarrollo rural) y la necesidad de una nueva reforma de la PAC para adaptarla a la nueva situación económica internacional. Se lograron establecer los objetivos de una futura política rural europea y se produjo el reconocimiento institucional del desarrollo rural como ‘segundo pilar’ de la PAC.

Un espaldarazo importante provino de la Agenda 2000⁶⁵, en la que oficialmente se comienza a hablar de una política rural europea y un modelo de desarrollo para las áreas rurales. Frente al antagonismo previo, el modelo rural actual propuesto busca la integración y complementariedad entre la agricultura y el desarrollo rural. Se mantiene una política con un componente doble: uno descendente, formalizado en la aprobación de una normativa general de desarrollo rural para toda la UE⁶⁶, y otro ascendente, que

de producción agrícola destruido por catástrofes naturales; desarrollo, repoblación y aprovechamiento de los bosques; y mejora de los equipos destinados a la formación profesional agraria y forestal (extraído del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 4256/88).

⁶³ Resolución sobre el programa LEADER y la utilización de las zonas rurales, DO n° C 072/0062 de 18/03/1991. Con esta iniciativa se introdujo un enfoque experimental territorial, multisectorial, integrado, relativamente poco costoso – en comparación con otras partidas de las políticas agrícola o estructural –, basado en la *subsidiariedad*, entendida como la toma de decisiones y de gestión al nivel más bajo posible, y el *partenariado*, traducido en la necesidad de integrar y lograr una participación equilibrada de todos los sectores y actores implicados para promover y gestionar estrategias de desarrollo coherentes con las especificidades locales (Delgado, 2004).

⁶⁴ Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), artículos 1 y 2.

⁶⁵ Adoptada en la Cumbre Europea de Berlín el 26 de marzo de 1999.

⁶⁶ Articulado en torno al Reglamento (CE) n° 1257/99 y el Reglamento Horizontal (CE) n° 1259/99. Entre los cambios más significativos en este componente, se produce una simplificación normativa y se mantiene el apoyo a productores, pasando del apoyo a precios al apoyo directo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	92/516



reconoce las especificidades de las zonas rurales y sigue asociado a las estrategias de desarrollo ascendente, por medio de la nueva iniciativa LEADER+. Aun estando definida como legislación de desarrollo rural, los reglamentos asociados al componente descendente tienen un marcado carácter agrario y las medidas apoyadas siguen destinándose a los agricultores⁶⁷. El componente ascendente sigue siendo clave en la política rural, aunque su dotación financiera es notablemente inferior a las sectoriales. Siguen existiendo dos lógicas de intervención y no se dispone de mecanismos para integrarlos⁶⁸. El primer pilar de la PAC aún predomina y el segundo pilar sigue dedicado a los agricultores, no a las áreas rurales como tales, reduciendo las posibilidades de actuación (Delgado, 2005). De forma que en este último período tampoco puede hablarse de una verdadera política rural, sino de una política de 'desarrollo rural agrario'⁶⁹ (Moyano, 2005).

La Segunda Conferencia sobre Desarrollo Rural en Salzburgo (2003) sirvió como plataforma para preparar la política rural del período de programación 2007-2013. En buena medida, las conclusiones extraídas se encuentran en el último Reglamento de Desarrollo Rural⁷⁰. Desaparece el FEOGA y se crean dos fondos específicos para cada pilar de la antigua PAC: el primer pilar, referente a la política de mercados, es financiado por el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEGA) y el segundo pilar, específico para la política rural, para el que se crea el Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (FEADER). En el FEADER se establecen cuatro ejes de actuación. Tres ejes sectoriales están destinados al aumento de la competitividad del sector agrícola mediante ayudas a la reestructuración, la mejora del medio ambiente y rural a través de ayuda a la gestión de las tierras y mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, y el fomento de la diversificación para el sector agrícola y para otras actividades económica del resto de agentes rurales⁷¹. Un cuarto eje transversal pretende

⁶⁷ La reducción en el apoyo a precios y mercados derivada de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT resultó en una fuerte demanda de los agricultores para ser considerados los destinatarios principales de la política rural (Saraceno, 2003).

⁶⁸ Los métodos de planificación e implementación de la normativa no reflejan los objetivos de la Comisión, y en ello influyen el escaso tiempo disponible para planificar, unos procedimientos administrativos complejos y los escasos incentivos para que los Estados miembros readecúen sus políticas nacionales a los objetivos comunitarios (ESPON, 2005b).

⁶⁹ El Reglamento 1257/99, a pesar de titularse de Desarrollo rural, continuaba enmarcado en la política clásica de estructuras agrarias. Estaba dirigido exclusivamente a los agricultores y, aún incluyendo algunas medidas para programas ambientales, asumía que las acciones promovidas serían beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida que lo fueran también para los agricultores (Moyano, 2005).

⁷⁰ Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

⁷¹ El eje 1 comprende acciones dirigidas a mejorar la competitividad de la agricultura (incidiendo en la eficiencia productiva de las explotaciones y en el nivel de formación y cualificación profesional de los agricultores) y la calidad de las producciones. En este primer eje cabrían acciones de modernización de la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	93/516



extender el enfoque LEADER al diseño de las acciones comprendidas en los ejes sectoriales. A pesar de la escasa dotación financiera prevista para el FEADER, se contempla una amplia autonomía nacional para aumentar los recursos y determinar cómo aplicarlos en el territorio⁷².

El enfoque ascendente parece consolidarse como método de trabajo en el desarrollo de las zonas rurales (Delgado, 2005). La última reforma de la política rural apunta hacia una mayor integración de los componentes agrarios (en el primer y parte del segundo ejes, dirigido a los agricultores como beneficiarios) y componentes rurales no agrarios (en parte del segundo eje y en el tercero, dirigido al conjunto de la población rural), si bien existen opiniones divergentes al respecto⁷³.

Es innegable que esta integración implica cambios en la acción de los actores rurales, agrarios o no, sea para implicarse activamente en las dinámicas alrededor de las estrategias territoriales o para dar entrada a los agricultores en los grupos de desarrollo rural, respectivamente. Ello hará también más evidentes los conflictos entre los colectivos rurales ya detectados en etapas anteriores y de ahí que aún se mantengan dudas sobre la idoneidad del mecanismo de concertación LEADER para dar cabida a las diferentes lógicas de actuación de los ejes sectoriales o si sería pertinente mantener un enfoque descendente⁷⁴.

c. *El enfoque ascendente LEADER en la política rural europea*

Es muy frecuente identificar la política rural exclusivamente con esta iniciativa aunque, como tratamos de enfatizar, ha sido tan sólo un componente más del modelo rural europeo, acreedor de un valor añadido en este modelo en torno a las llamadas

maquinaria y equipamiento agrícola, introducción de nuevos cultivos y sustitución de los tradicionales, modernización de las instalaciones ganaderas, incentivos para la instalación de jóvenes agricultores y la jubilación anticipada, o para la integración de cultivos y producción ganadera en una denominación de origen. El eje 2 está referido a la gestión sostenible de las explotaciones agrarias (mediante la introducción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente, de razas ganaderas en peligro de extinción y la reforestación de tierras agrícolas) y la gestión sostenible de los territorios (asumiendo ciertas limitaciones al aprovechamiento agrícola de las explotaciones en función de las características de los espacios naturales). El eje 3 está orientado hacia la diversificación de actividades económicas en el medio rural y la mejora de la calidad de vida de la población, garantizando servicios y equipamientos básicos en las zonas rurales. Para información más detallada, véase el Título IV del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

⁷² El Reglamento establece un porcentaje mínimo de financiación por parte de la UE a través del FEADER: un 10 por ciento mínimo para el primer eje, un 25 por ciento para el segundo, un 10 por ciento para el tercero y un 5 por ciento para el cuarto eje. A estos fondos habrá que añadir aquéllos que los Estados miembros puedan obtener con la modulación de las ayudas concedidas por el FEAGA o bien de los propios presupuestos nacionales (artículo 70 del Reglamento (CE) nº 1698/2005).

⁷³ Hay quienes opinan que se continúa privilegiando a los agricultores en vez del desarrollo rural territorial (ESPON, 2005b), mientras que otras opiniones señalan que la introducción del tercer y cuarto ejes suponen una institucionalización de las medidas experimentales de desarrollo rural y de la dimensión territorial en la nueva política comunitaria de desarrollo rural (Moyano, 2005).

⁷⁴ Para una reflexión sobre los problemas que acarrearán y algunas propuestas de aplicación práctica de las diferentes lógicas según los agentes implicados, véase Moyano (2005).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	94/516



especificidades LEADER. Delgado (2004: 242-243) concreta estas especificidades en los siete rasgos del enfoque LEADER:

- *enfoque territorial*, por el que se reconocen la diversidad y las especificidades de cada zona;
- *partenariado horizontal*, que incentiva la cooperación entre los grupos de interés presentes a nivel local y materializado en la constitución de un grupo de acción local (GAL);
- *enfoque ascendente*, por el que se promueve la participación y la implicación de la población en su propio desarrollo;
- *innovación*, entendida desde el apoyo a soluciones específicas y diferentes a las tradicionales utilizando recursos endógenos;
- *enfoque integrado* o multisectorial, que busca coordinar e interrelacionar las acciones y los actores en el territorio, superando las lógicas sectoriales de la tradicional intervención en las zonas rurales;
- *descentralización*, que implica la transferencia de competencias y de fondos a los GAL para la planificación, gestión y evaluación de proyectos;
- *cooperación en red*, dinamizando la interconexión externa e interna entre los actores implicados en la iniciativa y la consecución de las masas críticas necesarias con otros territorios para ciertas acciones que no pudieran ser ejecutadas por un único GAL.

Estas especificidades LEADER establecen el armazón fundamental de un tipo de gobernanza territorial, cuyas actuaciones están orientadas por una visión autóctona del desarrollo en cada territorio, desde la coherencia con unas prioridades y líneas estratégicas establecidas por las autoridades comunitarias y desarrolladas por las autoridades nacionales y regionales. De ahí que este enfoque LEADER, más que un paquete cerrado y predefinido desde fuera con medidas concretas para la revitalización rural ('qué deben hacer'), deba ser contemplado como una forma de incentivar la *organización y la dinamización entre los propios agentes locales* ('cómo lo hacemos'). Casi dos décadas de iniciativa LEADER evidencian una evolución en los argumentos enfatizados en cada edición, manteniendo siempre la continuidad y la coherencia con las especificidades LEADER, a la par que se logra una depuración progresiva del modelo (Cuadro 3.3).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	95/516



Cuadro 3.3: Las aportaciones de LEADER

	LEADER I (1988-1992)	LEADER II (1993-1999)	LEADER+ (2000-2006)
Énfasis	Enfoque ascendente y endógeno	Acciones innovadoras	Territorios innovadores y cooperación
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Formación del GAL - Establecimiento de iniciativas piloto e innovadoras - Implantación de estrategias ascendentes - Promoción de la participación de la población - Implantación de redes 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque territorial descentralizado e integrado - Acciones innovadoras - Valor demostrativo y transferibilidad - Trabajo en red - Cooperación transnacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias de desarrollo rural sostenibles - Cooperación interterritorial y transnacional - Integración en red de los territorios rurales europeos - Potenciación de los colectivos más desfavorecidos
Objetivos implícitos	<ul style="list-style-type: none"> - Laboratorio de experiencias - Discriminación positiva en áreas desfavorecidas - Descentralización (transferencia de fondos y poder de decisión a las áreas locales) - Movilización de recursos endógenos - Flexibilidad (adaptación a diversas situaciones rurales europeas) - Avance en el diseño del modelo de desarrollo rural europeo - Integración de actividades y territorios 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión del modelo LEADER a un gran número de territorios - Acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones - Revitalización de las áreas rurales - Interconexión de LEADER con otras políticas - Conceptualización del modelo europeo de desarrollo rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de la función de laboratorio de LEADER I - Favorecimiento del acceso al poder de los actores socioeconómicos - Búsqueda de territorios innovadores - Corresponsabilidad de los actores locales en la búsqueda y sostenibilidad de acciones de desarrollo en su territorio - Extensión del modelo LEADER a todo el territorio

FUENTE: Delgado (2004: 280).

La primera edición estuvo marcada por el carácter piloto y la idea de ‘laboratorio de experiencias’ para testar y validar nuevas formas de intervención en las zonas rurales. Las acciones fundamentales estuvieron dirigidas hacia la implantación del *enfoque renovado y endógeno* mediante la conformación de los Grupos de Acción Local (GAL) como partenariados representativos de los agentes presentes en la sociedad local. Ello supuso la identificación de territorios homogéneos, la incorporación de la población a la toma de decisiones, la dotación de competencias y recursos a los partenariados, la definición de estrategias de desarrollo basadas y ejecutadas gracias la dinamización de la población local y la promoción de interconexiones con otros territorios, para acometer acciones de mayor envergadura.

Una vez establecida la estructura de gobernanza, la base socioinstitucional para el cambio, el distintivo de la segunda edición fue la *innovación* en sus múltiples facetas,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	96/516



en especial, en las acciones de desarrollo⁷⁵. LEADER II asumió la reactivación económica como forma de revertir el declive de estas zonas, apoyando nuevas respuestas para los problemas específicos del territorio, surgidas de la propia iniciativa de los agentes locales. La innovación así entendida se sostuvo en tres ejes de cambio: la diversificación de las economías rurales, la intensificación de las interconexiones entre el contexto local y global y la profundización de las relaciones entre agentes locales, destinadas a generar nuevas sinergias (Delgado, 2004: 240).

La tercera edición (LEADER+) ha supuesto un paso adelante en el enfoque avanzando en la interrelación entre las especificidades locales. El territorio se sitúa en el centro del debate como elemento estructurador de las estrategias de desarrollo. Se aspira a superar la idea de acciones innovadoras y promover los *territorios innovadores*, en el que la innovación forme parte del conjunto del sistema territorial. En palabras de Delgado (2004: 279), *“el territorio ha de ser considerado como un ‘todo’ aglutinador de los diferentes recursos existentes y debe tratar de implementar estrategias de calidad e innovación para valorizar estos recursos”*.

Es menester añadir que la implantación de este enfoque también ha supuesto un proceso de adaptación y aprendizaje en los agentes rurales⁷⁶. A pesar de las dificultades encontradas y de la importante reducción reseñada en el número de iniciativas comunitarias, la permanencia de LEADER demuestra los resultados favorables en las ediciones previas. LEADER ha sido un referente fundamental en la política rural europea y el cuarto eje transversal de la última reforma así lo evidencia⁷⁷.

⁷⁵ Ya presente en la primera edición pero soslayado por el interés en la transformación socioinstitucional.

⁷⁶ En un primer momento la escasa cultura de desarrollo y las ambigüedades del planteamiento provocó la disparidad de interpretaciones y una débil implantación del enfoque ascendente y el trabajo en red. A ello se añadió una experiencia precaria en el ámbito local en torno a la gestión descentralizada y el conocimiento de los procedimientos administrativos europeos. El enfoque de ‘innovación’ también acarrió problemas notorios por su indeterminación. En términos operativos, la excesiva burocratización y el retraso de los desembolsos financieros también dificultaron la puesta en marcha de los programas. Ello sin olvidar los intentos de politizar la toma de decisiones y el bloqueo a ciertos agentes que generaron problemas de legitimidad y de representatividad en los GAL (Delgado, 2004:280). Sobre este aspecto volveremos más adelante.

⁷⁷ La introducción del enfoque LEADER como eje transversal en la última reforma define este enfoque en los siguientes términos: *“El enfoque LEADER constará como mínimo de los elementos siguientes: (a) estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados; (b) partenariados locales entre los sectores público y privado (en lo sucesivo, «grupos de acción local»); (c) un enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local; (d) concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local; (e) la aplicación de enfoques innovadores; (f) la ejecución de proyectos de cooperación; (g) la creación de redes de partenariados locales”* (artículo 61 del Reglamento (CE) n° 1698/2005).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	97/516



Esta somera revisión evidencia cómo las intervenciones de desarrollo en las zonas rurales europeas han resultado de un lento proceso de elaboración y diseño de políticas muy pragmáticas, insertas en un marco de actuación más amplio orientado a reducir los desequilibrios territoriales, en aras de una mayor cohesión económica, social y territorial, y en las que la actividad agraria sigue recibiendo un apoyo sustancial a pesar de la retórica. Cabe cuestionarse qué efecto han tenido estas medidas en la mejora de la calidad de vida de las regiones más desfavorecidas, en especial, a las zonas rurales y qué lecciones se extraen de la experiencia europea.

3.3.5. Impacto y limitantes de la política regional y rural

Apenas se discute que las sucesivas ampliaciones han provocado aumentos de las diferencias entre regiones comunitarias. Ante este hecho, la política estructural ha sido percibida eminentemente como un conjunto de intervenciones que posibilitarían la reducción progresiva de los desequilibrios regionales y la corrección de los diferenciales de productividad y renta, apuntando incluso al sesgo redistributivo de estas ayudas estructurales (Tomás Carpi, 1988; Bardají y Moreno, 1988). Sin embargo, las evaluaciones realizadas, incluso de la propia Comisión Europea⁷⁸, después de más de una década no resultan concluyentes a este respecto.

a. Eficacia de los instrumentos de política

A pesar del compromiso de orientar recursos a las zonas que más lo necesitan (principio de concentración) esto no siempre se ha logrado. En ello han influido en gran medida las tensiones entre países para mejorar su saldo neto nacional frente al presupuesto comunitario. Esta situación puede provocar paradojas en las que, entre dos regiones con la misma renta per cápita, resulta más beneficiada la región pobre del país rico que la región rica del país pobre (Reig, 2000).

Las evaluaciones disponibles sobre distribución de los fondos estructurales en el período 1994-99 concluyen que las regiones fuera del ‘Pentágono’ recibieron seis veces más recursos que las regiones situadas dentro (484 euros vs. 78 euros) aunque estas ayudas fueron destinadas prioritariamente a zonas urbanas.

Durante ese período, la distribución regional del FEDER contribuyó más a la equidad regional que el FEOGA-Garantía⁷⁹. En términos globales, se reconoce que el primer

⁷⁸ Véanse el Segundo y Tercer Informe de Cohesión Económica y Social de la Dirección General de Política Regional (Comisión Europea, 2001 y 2004) y los informes de evaluación de impacto de políticas regionales realizadas en el marco del Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo (*European Spatial Planning Observation Network*, ESPON).

⁷⁹ Aun cuando la modalidad de ‘pagos directos’ ha resultado más coherente con el objetivo de cohesión que la modalidad de ‘apoyo a precios’, los recursos distribuidos a través del pilar 1 de la PAC han favorecido fundamentalmente a las áreas centrales de la UE más que a la periferia, debido al sesgo del gasto agrícola

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	98/516



pilar de la PAC no ha apoyado el objetivo de una cohesión social y económica y ha tenido un efecto contrario al objetivo de la ETE de un desarrollo territorial equilibrado (Comisión Europea, 2001 y 2004; ESPON, 2005).

Al segundo pilar de la PAC se le reconocen unos efectos más limitados, aun cuando las regiones periféricas hayan sido las más beneficiadas con estos recursos. El aprovechamiento de estos fondos ha sido dispar: las medidas agroambientales han sido más aprovechadas por las regiones más desarrolladas y la iniciativa LEADER muestra efectos más diferenciados según la región (ESPON, 2005).

b. Cambios estructurales en el ámbito macro

A pesar de algunas opiniones positivas sobre el impacto de los fondos estructurales (Argüelles *et al.*, 2003), las evidencias no encuentran relación directa entre los fondos estructurales y cambios en el crecimiento económico o en el empleo. Únicamente se ha constatado una relación directa entre el nivel de gasto y el grado de accesibilidad en las regiones beneficiadas, dado el énfasis en las inversiones en infraestructuras concedido por los objetivos 1 y 2 (ESPON, 2006)⁸⁰.

Los fondos estructurales han permitido la reactivación económica y han servido como catalizadores para la regeneración de las regiones (en función del monto transferido como ayuda), teniendo efectivos visibles en el ámbito de la accesibilidad. Pero no puede concluirse que la política regional, al menos en el período 1994-99 para el que se disponen de evaluaciones, haya cumplido una función *estabilizadora* económica a escala regional, ni una función *compensadora* de las diferencias regionales de renta por habitante, amén de que su función *redistributiva* de renta es bastante limitada.

Sí se le reconoce un papel fundamental en favorecer la *convergencia real* en las regiones más desfavorecidas, ayudando a superar las desventajas en términos de infraestructuras, cualificación de recursos humanos, I+D, protección del medio ambiente, apoyo al tejido empresarial de PYMES, a modo de una “*nivelación del terreno de juego*” que mejore las condiciones en las que deben competir las regiones comunitarias (Reig, 2000)⁸¹.

hacia un tipo de explotaciones de gran tamaño, su localización en el núcleo central de la UE y la elevada productividad de estas explotaciones. En términos locales, este apoyo ha favorecido a las áreas más accesibles (Reig, 2000; ESPON, 2005b).

⁸⁰ En este caso, el Fondo de Cohesión sí ha permitido una mejora considerable en las condiciones de comunicación entre las regiones, además de identificarse una fuerte relación positiva entre la inversión pública en infraestructuras y la inversión privada a largo plazo (Argüelles *et al.*, 2003).

⁸¹ Aunque en términos de cohesión, los fondos estructurales han logrado disminuir las diferencias entre países, se mantienen y en algunos casos incluso se incrementan las diferencias entre regiones (ESPON, 2006).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	99/516



En términos de desarrollo policéntrico, un aspecto cualitativo muy importante ha sido la experiencia acumulada con los nuevos esquemas de gobernanza. Aún sin tratarse de un objetivo pretendido, los mecanismos requeridos para la gestión de los instrumentos de apoyo (sea INTERREG o LEADER) han favorecido nuevas formas de articulación y generación de partenariados horizontales y verticales fundamentales para la cohesión territorial (ESPON, 2006)⁸².

También se le reconoce el impacto en el discurso político sobre las zonas rurales y sobre el desarrollo regional en las zonas desfavorecidas (Delgado, 2004). Este impacto se ha materializado en programas nacionales en política rural de los Estados miembros que recogen las innovaciones de la política comunitaria y desarrollan marcos propios (Jouen, 1999; ESPON, 2005: 10-11).

c. Cambios estructurales en el ámbito micro

En el ámbito de las regiones, las inversiones sobre la infraestructura ha tenido cierto impacto facilitando los vínculos urbanos con la periferia, el desarrollo urbano y la regeneración sociocultural en zonas desfavorecidas (industriales en reconversión, mineras, pesqueras, zonas rurales), si bien apenas se encontró influencia en la generación de empleo (ESPON, 2006).

A este nivel también se valora muy positivamente el impacto en la gobernanza. Los enfoques ascendentes han permitido una mayor comprensión e implicación en el diseño de contenidos de las políticas regionales y unos agentes con capacidad para incidir en los aspectos priorizados. El empoderamiento de los actores locales y regionales implicados y el fomento del diálogo entre éstos y las organizaciones subnacionales con responsabilidades en la implementación de los fondos estructurales han provocado el despliegue de nuevos recursos para el desarrollo económico, la promoción de la dimensión estratégica en la formulación de políticas, la introducción de nuevas formas de intervención y métodos asociados con el ciclo de programación, la evaluación y la formación de partenariados, así como el impulso a nuevas dinámicas de aprendizaje e innovación (ESPON, 2006).

En cuanto al impacto micro de la PAC, existen dificultades metodológicas considerables para cuantificar los efectos concretos de las medidas del primer pilar en aspectos como el empleo, la renta y el ajuste estructural en las zonas rurales (Arnalte Alegre, 2002).

⁸² Existen evidencias del esfuerzo de coordinación realizado entre diferentes los niveles del Estado y de las mejoras en el flujo de información horizontal entre agencias públicas implicadas desde las primeras etapas de la política regional a comienzos de los noventa. Los mayores retos se percibían al momento de definir los roles en las articulaciones vertical hasta el ámbito comunitario. Esto venía motivado por los conflictos en la definición de regiones elegibles, en la asignación de fondos entre Estados y regiones, en la implementación de procedimientos administrativos para la planificación y para evaluación de impacto y la evaluación, y el rol de las partes en la coordinación de la política regional (Schrader, 1994).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	100/516



Las evaluaciones disponibles sobre el impacto por instrumentos (ESPON, 2005) sugieren para las medidas referentes a las *adaptaciones en las explotaciones* un impacto variable en función de las características estructurales y de recursos de las economías regionales. Para las *medidas agroambientales* se considera que los incentivos disponibles no han sido apropiados para adecuar las explotaciones más intensivas y comerciales a los objetivos previstos. En cuanto al *apoyo a la jubilación anticipada*, su mayor impacto ha sido la continuidad de las explotaciones familiares y la estabilización de población rural, aunque no puede afirmarse que se haya logrado un ajuste estructural. Por último, los *pagos compensatorios en áreas más desfavorecidas* han resultado ser de mayor cuantía en las regiones más prósperas, donde las explotaciones generan un mayor valor agregado⁸³.

d. *El impacto micro de la iniciativa LEADER*

Mención especial merece la iniciativa comunitaria LEADER. Para la experiencia europea, las conclusiones disponibles las consideran medidas con un considerable impacto en el desarrollo de las regiones rurales, a pesar del reducido presupuesto disponible en comparación con otros instrumentos⁸⁴. Probablemente el ámbito en el que se reconoce el aporte clave de LEADER ha sido el apoyo a la emergencia de nuevas estructuras de gobernanza. La experiencia acumulada sitúa el potencial de LEADER, no tanto en la transformación de las estructuras económicas locales, como en su capacidad para dinamizar los agentes rurales, como paso previo y necesario para estimular procesos de reactivación económica.

Cada vez más se valora más la relación entre los recursos tangibles e intangibles como condicionante de las oportunidades y restricciones para estrategias exitosas de desarrollo local. Estos factores intangibles determinan la eficacia y efectividad en el uso

⁸³ Incluimos algunas precisiones adicionales en relación con estas medidas. Incluso en aquellas áreas con mayor presencia de una agricultura más 'comercial', las adaptaciones en las explotaciones no han llegado a garantizar la viabilidad demográfica de las zonas rurales, si bien se considera que estos procesos de reestructuración requieren un proceso a más largo plazo del utilizado para aplicar las políticas. Las medidas agroambientales han tenido una mayor aplicación en las regiones más prósperas del Norte y centro de Europa, de ahí que su contribución a los objetivos de cohesión y desarrollo equilibrado sea limitada. La jubilación anticipada se ha logrado en zonas donde menos se necesitaba, regiones agrarias prósperas y con un alto porcentaje de agricultores jóvenes. Los desequilibrios en la asignación de pagos compensatorios se ha debido, en parte, a que estos pagos estaban más orientados hacia explotaciones ganaderas, mientras que en las zonas más desfavorecidas de los países del Sur predominan cultivos permanentes (ESPON, 2005b).

⁸⁴ La evaluación *ex post* del LEADER II consideró el programa como eficiente y efectivo. En especial, valoró su adaptabilidad a diferentes contextos socioeconómicos y de gobernanza; su aplicabilidad a actividades de pequeña dimensión y basadas en el territorio y por ello capaz de alcanzar regiones atrasadas y zonas rurales vulnerables; y su capacidad para provocar un cambio de actitud pasiva a una actitud activa en los agentes locales (ÖIR, 2003). Hay valoraciones que sugieren un efecto menor del que señalan las cifras oficiales, en términos de inversión privada comprometida, capacidad de innovación o generación de empleo (Esparcia *et al.*, 2000).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	101/516



de los recursos tangibles. La experiencia acumulada señala que LEADER ha facilitado una mejora de esos factores intangibles incidiendo en los siguientes aspectos fundamentales (Esparcia *et al.*, 2000; ESPON, 2005; Delgado, 2005): (i) un *cambio en la percepción y la actitud de los agentes rurales* sobre su territorio y sobre el entorno, apoyando el desarrollo de una visión estratégica del territorio; (ii) la *generación de capital social*, usando la construcción de esa visión como herramienta para facilitar consensos entre los agentes y estableciendo partenariados y redes horizontales y verticales que ofrecían nuevos espacios para contrastar el conocimiento local y el intercambio de experiencias; (iii) el *desarrollo y consolidación de una cultura democrática*, abriendo nuevos espacios políticos, de consulta y de toma de decisiones a la población; (iv) la *revalorización del capital humano* del territorio, canalizando un *know-how* específico para detectar posibilidades de desarrollo, y sirviendo como fuentes de gerentes y técnicos que emergen como nuevos puntos de referencia para la población, diferentes a los tradicionales; y (v) la *inducción de procesos de aprendizaje* de gestión empresarial, promoviendo la identificación de recursos endógenos específicos del territorio susceptibles de valorización económica y ofreciendo la oportunidad de un ‘aprender haciendo’ mediante el ejercicio de una toma de decisiones empresariales y de una actitud más proactiva ante el riesgo y la incertidumbre.

e. Limitantes y condicionantes del impacto

Los resultados obtenidos evidencian también limitantes y condiciones que influyen en las posibilidades de impacto de las políticas regionales y de desarrollo rural. Podemos distinguir aspectos exógenos y aspectos endógenos.

En cuanto a los *aspectos externos* debemos referirnos al contexto de políticas que inciden en las zonas. Las diferencias interregionales en el impacto señalan la relevancia de aspectos como la estabilidad macroeconómica o unas finanzas públicas saneadas en el logro de una convergencia real⁸⁵ (ESPON, 2006). No podemos, pues, concebir las regiones como subsistemas aislados e independientes del desempeño en el contexto nacional. Otro aspecto es el horizonte temporal de la planificación. A pesar de la alta dotación financiera de las políticas regionales y unas perspectivas financieras a unos seis años, el alcance temporal de las dimensiones en las que se incide y los cambios que se quieren provocar superan el horizonte de cada período programático. Además de un planteamiento a largo plazo, es imprescindible la continuidad (Reig, 2000; ESPON,

⁸⁵ En este ámbito, el avance en la integración económica y financiera comunitaria (desaparición de aranceles internos, restricciones a las ayudas estatales, introducción de una moneda única) también ha acabado limitando los instrumentos nacionales disponibles para corregir perturbaciones económicas con desigual impacto en las regiones que provoquen caídas temporales en la actividad económica (Reig, 2000).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	102/516



2005), en tanto que el inicio de cada período de programación financiera provoca no pocas incertidumbres en los grupos afectados (González Cabrera, 2005). También se identifican limitaciones por los costes de transacción en términos de la complejidad administrativa para la tramitación de las ayudas, así como la fragmentación y multiplicidad de iniciativas en una misma área (ESPON, 2006). Es de esperar que las reformas posteriores ayuden a paliar esa complejidad.

En cuanto a los *aspectos internos* de las zonas, por un lado, la capacidad de absorción en las regiones de estas medidas de apoyo no depende sólo de las carencias en infraestructuras públicas o de servicios. Con más frecuencia, la amplitud y la calidad del tejido de emprendedores dispuesto a asumir riesgos e innovar condiciona aún más la efectividad de estas políticas. Una limitante adicional es la capacidad de las respectivas autoridades nacionales y regionales para diseñar programas adecuados. En este sentido, las Administraciones Públicas se han visto obligadas a realizar esfuerzos para mejorar sus capacidades de programación a largo plazo, condición imprescindible para acceder a los Fondos Estructurales, así como desarrollar habilidades de gestión y técnicas imprescindibles⁸⁶ (Tomás Carpi, 1988; Reig, 2000).

Por su parte, la incidencia de las políticas estructurales en la gobernanza territorial, la apertura de nuevos espacios de decisión y la emergencia de nuevos agentes como referentes locales generó y continúa generando reticencias entre quienes han contemplado estos programas, en especial LEADER, como instrumentos de poder político. En el caso español, la falta de referentes previos en el ámbito local (en forma de estructuras administrativas generadas a partir de la cooperación entre agentes), la escasa cultura sobre desarrollo endógeno, los diversos intereses alrededor de esta iniciativa y la fuerte presencia de los gobiernos locales en la constitución de los GAL pueden explicar esa percepción. A medida que LEADER comienza a ser percibido como un instrumento de desarrollo, los GAL han dejado de ser vistos como meros proveedores de fondos, permitiendo una progresiva institucionalización en sus territorios. Aun persistiendo déficits en términos de participación, el impacto real puede estar más condicionado por la existencia de gobiernos locales abiertos a la proactividad de los emprendedores locales y con autonomía suficiente para adecuar las políticas a esos actores dinamizadores (Esparcia *et al.*, 2000; ESPON, 2005).

⁸⁶ Entre otras, programación por objetivos y la elaboración de estrategias de desarrollo regional, calidad técnica en los proyectos de inversión, mayor coordinación a la habitual entre las Administraciones Públicas para la elaboración de planes de inversión, obligación de evaluar programas implica la necesidad de pensar el impacto económico y social de programas a largo plazo, mayor participación de agentes sociales en la programación y evaluación que se traduce en la introducción de prácticas de control público (Reig, 2000).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	103/516



En síntesis, en el modelo rural europeo podemos distinguir dos grandes lógicas de intervención: una lógica espacial y una lógica de actividad. Desde la *lógica espacial* se ha tratado de crear las condiciones apropiadas en estas áreas y en su entorno para mejorar una vinculación con los núcleos próximos que les garantice el acceso a servicios y bienes. Esta articulación con los núcleos cercanos ha procurado su inserción en los ejes dinámicos de actividad económica y social. En un primer momento, esta lógica se formalizó en los principios de *cohesión económica y social* y en la meta de la *convergencia*, mediante el apoyo de los fondos estructurales para reducir las desigualdades territoriales. Las propuestas a futuro incorporan el principio de *cohesión territorial* y la meta de la *competitividad regional*, sustentados en la idea de una *organización policéntrica* del espacio europeo que incorpore las regiones atrasadas (las zonas rurales entre ellas) a los ejes más prósperos y garantice una distribución más equilibrada de la actividad humana. Desde la *lógica de actividad*, el argumento fundamental ha sido el apoyo a la actividad agraria localizada en estas zonas. Las crisis de legitimidad interna y externa provocaron el impulso progresivo a una diversión económica apoyada en la iniciativa local y la revalorización de recursos endógenos, sin desestimar el mantenimiento de la actividad agraria. Esta evolución se ha apoyado en la transformación social e institucional mediante el apoyo a estructuras innovadoras de gobernanza territorial que han transformado los esquemas existentes e inducido un cambio de percepciones y actitudes en los agentes locales.

3.4. LAS ZONAS RURALES EN EL CONTEXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LATINOAMÉRICA

Al abordar el análisis de la intervención pública en las zonas rurales latinoamericanas se requiere un cambio de enfoque sustancial. A diferencia de lo expuesto para el caso europeo, la acción pública se sitúa en el marco de la lucha contra la pobreza, el principal problema que enfrentan las zonas rurales latinoamericanas. A pesar de los progresos económicos y sociales, las evidencias disponibles sobre las zonas rurales sugieren que no ha disminuido la pobreza en el campo y la población rural pobre se ha incrementado. En 1997 se estimó que el 51% de la población rural era pobre (Janvry y Sadoulet, 2001: 24-25)⁸⁷. A finales de la década de los noventa, la pobreza rural sigue siendo un problema crítico en casi todos los países latinoamericanos (Tabla 3.1).

⁸⁷ Los nueve países estudiados fueron: Brasil, Chile, Panamá, Venezuela, Costa Rica, Perú, Colombia, Honduras y México. Como se puede observar en la Tabla 3.1, son países en los que la incidencia de la pobreza rural no es especialmente crítica.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	104/516



Tabla 3.1: Tasas de pobreza e indigencia en zonas rurales y urbanas (1999)

Pobreza			Indigencia		
País	Urbana	Rural	País	Urbana	Rural
Costa Rica	18,1	22,3	Chile ^a	5,3	8,3
Chile ^a	20,1	23,8	Costa Rica	5,4	9,8
República Dominicana ^b	25,4	38,4	República Dominicana ^b	4,4	10,9
Panamá	25,8	41,5	Panamá	8,1	17,2
Méjico ^a	32,3	54,7	Brasil	9,3	27,1
Brasil	32,9	55,3	Venezuela ^c	17,1	28,3
Venezuela ^c	47,1	55,6	Méjico ^a	6,6	28,5
Colombia	50,6	61,8	El Salvador	13,0	34,3
El Salvador	38,7	65,1	Colombia	21,9	34,6
Guatemala	46,0	70,0	Perú ^a	4,1	35,6
Perú ^a	36,9	70,0	Guatemala	17,2	45,2
Paraguay	49,0	73,9	Paraguay	17,4	52,8
Nicaragua ^b	64,0	77,0	Nicaragua ^b	33,9	57,5
Bolivia	48,7	80,7	Bolivia	19,8	64,7
Honduras	71,7	86,3	Honduras	42,9	68,0
Argentina	23,7	-	Argentina	6,7	-
Ecuador	63,6	-	Ecuador	31,3	-
Uruguay	9,4	-	Uruguay	1,8	-

NOTA: (a) Datos de 2000; (b) datos de 1998; (c) datos de 1994.

FUENTE: Datos de la CEPAL, citados en Ferranti *et al.* (2005: 42).

En once países más del 50% de la población rural vivía en situación de pobreza; en ocho de ellos más de una tercera parte de esta población se encontraba en situación de indigencia o pobreza extrema.

Aun cuando ha habido mejoras en desarrollo social (sobre todo, salud y educación), persisten grandes brechas entre zonas urbanas y rurales. La emigración a las zonas urbanas ha sido la principal estrategia de los población rural pobre, desplazándose las bolsas de pobreza a las ciudades (Janvry y Sadoulet, 2004).

Además de las desigualdades entre zonas urbanas y rurales, en Latinoamérica hay que considerar también las existentes entre países, considerablemente más pronunciadas que en la Unión Europea y agudizadas en los últimos años. Según un estudio reciente sobre las desigualdades entre países en Latinoamérica, el PIB per cápita en Argentina es más de cuatro veces el correspondiente a Bolivia. Con los datos más recientes, Ecuador, Bolivia y Paraguay tienen un PIB per cápita, respectivamente, del 52, 33 y 55 por ciento del promedio continental; a comienzos de los noventa, estas cifras ascendían a 54, 34 y 73 por ciento en los países citados. A modo de comparación, cuando España y Portugal se incorporaron a la UE en 1986, tenían un PIB per cápita, respectivamente, del 73 y del 56 por ciento del promedio comunitario (ALADI *et al.*, 2005).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	105/516



Dado el alcance de la pobreza rural, las intervenciones y marcos de actuación en estas áreas contemplan inevitablemente la reducción de la pobreza como meta fundamental. Sin embargo, los desequilibrios territoriales también representan un problema crítico en Latinoamérica. Las reformas estructurales de las últimas dos décadas han priorizado la estabilidad macroeconómica y el saneamiento de las finanzas públicas, prestando una menor atención a los factores estructurales que condicionaban la revitalización social y económica. Las reformas han sido eminentemente sectoriales y ha privilegiado la convergencia nominal frente a la convergencia real.

3.4.1. La cohesión económica y social y los desequilibrios territoriales desde los esquemas latinoamericanos de integración supranacional

Las ‘asimetrías regionales’, ‘estructurales’ o de desarrollo, forma habitual de referirse a los desequilibrios territoriales en Latinoamérica (Giordano *et al.*, 2004; ALADI *et al.*, 2005; Filippo, 2006), no han sido argumentos habituales para justificar la intervención pública en las zonas rurales. A pesar de ello, cada vez más se asume el alcance real de estos desequilibrios como obstáculos al desarrollo y progresivamente aparecen referencias, aproximaciones a la corrección de desequilibrios y promoción de la cohesión social e instrumentos comunes al enfoque de política regional comunitaria en ciertos esquemas latinoamericanos de integración supranacional⁸⁸.

a. La construcción de una perspectiva latinoamericana de los desequilibrios territoriales

En años recientes la ‘cohesión social’ comienza a ser considerada entre las aspiraciones manifiestas en las declaraciones de cumbres presidenciales y se están dando los primeros pasos para crear fondos específicos que incidan en la corrección de los desequilibrios. Se trata de uno de los aspectos estratégicos priorizados por la Unión Europea en sus relaciones con el subcontinente latinoamericano y en ello se puso especial énfasis durante las dos últimas Cumbres de Jefes de Estado de la UE y Latinoamérica⁸⁹ (Comisión Europea, 2005). Las resultantes Declaraciones de Guadalajara (2004) y de Viena (2006) animaron a introducir en la agenda política la

⁸⁸ En Latinoamérica los esquemas institucionales de integración entre estados, al estilo de la Unión Europea, son calificados de ‘integración regional’. Para mantener un criterio uniforme, a lo largo de este apartado evitaremos usar el término ‘regional’.

⁸⁹ Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004 y Cuarta Cumbre celebrada en Viena (Austria) el 28 de mayo de 2006. Como resultado de la Tercera Cumbre se inició el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROSOCIAL), iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la administración de la Justicia, la Educación, el Empleo, la Fiscalidad y la Salud. Este programa culminará en 2009 y está dotado con más de 36 millones de euros. [Web en línea] <www.programaeurosocioal.eu> [Consulta: 15-11-2006]

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	106/516



meta de la cohesión social a través del fomento de la inversión social y de un nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales (en términos de infraestructura básica y acceso a los servicios sociales), tratando de evitar una dependencia excesiva del financiamiento externo y asumiendo la necesidad de políticas fiscales que permitieran una mejor distribución de la riqueza y garanticen niveles adecuados de gasto social.

En el terreno político latinoamericano se comienza a asumir esta ‘cohesión social’ como meta deseable entre los responsables políticos de carteras ministeriales del ámbito social⁹⁰, en declaraciones presidenciales⁹¹ y en órganos consultivos de los esquemas de integración⁹². También se está celebrando foros de discusión y encuentros de alto nivel⁹³ para analizar la manera de abordar la corrección de las desigualdades y la necesidad de elaborar políticas específicas que incidan en la cohesión social. En distinto grado, puede tratarse de una declaración de intenciones o de un principio de acción.

⁹⁰ En términos similares a la Declaración de Guadalajara, los ministros latinoamericanos responsables de políticas sociales acordaron la Declaración de Santa Clara (2004) en el V Foro de Consulta de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y El Caribe, celebrado en Santa Clara, Lima-Perú, el 1 y 2 de mayo de 2004.

⁹¹ En la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Brasilia el 30 de septiembre de 2005, se establecieron la corrección de las asimetrías regionales y la promoción de la cohesión social entre las áreas prioritarias de actuación y se requirió la elaboración de propuestas y planes específicos de trabajo a los ministerios correspondientes (CSN, 2005). La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se creó el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, integrando a los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En 2004, los presidentes de países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) asumieron la necesidad de promover la cohesión social a través de una “*estrategia de desarrollo con objetivos de empleo estable y productivo, salud para todos y sostenibilidad ambiental*” (CAN, 2004). En Centroamérica, la XXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada en Panamá en julio de 2006 asumió, entre sus compromisos, revitalizar los mecanismos de cooperación entre países e instituciones para “*alcanzar una mayor cohesión social al interior de los Estados*” (SICA, 2006a).

⁹² En la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) asumió como principios centrales de su agenda de cooperación, entre otros, “*la participación en la construcción de una visión andina en torno al desarrollo regional y la competitividad territorial, como sustento de la cohesión social y la gobernabilidad democrática (...) y la evaluación de mecanismos financieros orientados a la promoción del desarrollo local y la cohesión social*” (CCAAM, 2005). EL CCAAM es una institución consultiva del Sistema Andino de Integración creada en 2004 mediante la Decisión 585 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el objetivo de impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración. Esta incorporación de las ciudades en la descentralización de las políticas comunitarias representa un salto cualitativo considerable en el esquema integracionista de la Comunidad Andina. Entre otras funciones, se le reconoce capacidad para “*emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, sobre los temas del proceso de integración de interés local, relacionados con los ámbitos de competencia de los mencionados órganos*” (SGCA, 2004).

⁹³ Entre las acciones más recientes, destacamos el seminario organizado por la UE y el BID en 2003 en Bruselas “*La cohesión social en el acuerdo estratégico entre la UE y América Latina y el Caribe*” con el objetivo de provocar un debate inicial para analizar el alcance del problema, los impactos negativos en el desarrollo y la estabilidad del crecimiento, las opciones de políticas disponibles y posibles líneas de acción para el apoyo de la cooperación internacional a los gobiernos latinoamericanos y caribeños (UE-BID, 2003). Como trabajo preparatorio de la Cuarta Cumbre UE-Latinoamérica en Viena, en 2006 se celebró una Conferencia de Alto Nivel “*Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe*”, de la cual derivó la constitución de un Grupo de Trabajo entre responsables de la UE, de FMI, del BID y del Banco Mundial con el objetivo de identificar enfoques adecuados para incidir en la cohesión social, revisar las experiencias de políticas e instrumentos y valorar fuentes de cooperación (DGRE, 2006). Véanse también las notas a pie 95 y 96.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	107/516



Pero a pesar de no encontrar una referencia explícita continuada en las declaraciones oficiales⁹⁴, se ha logrado mantener una aproximación relativamente innovadora en la corrección de las asimetrías nacionales y regionales (CAN, 2006).

Esta cuestión está recibiendo especial atención en el marco de los acuerdos de integración⁹⁵ y se percibe un ambiente favorable a la corrección de las asimetrías regionales, en especial, entre los países sudamericanos (ALADI, 2005; ALADI *et al.*, 2005). El avance más notorio está teniendo lugar en el marco de países integrantes de la Comunidad Sudamericana de Naciones y a raíz del proceso iniciado por mandato presidencial con la celebración de un foro de reflexión⁹⁶. En el documento de conclusiones, se afirma que la reducción de las asimetrías entre países se ha convertido en una “condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración” (ALADI *et al.*, 2005). En el mismo se reconoce que la mayoría de los procesos de integración asumieron la necesidad de corregir las asimetrías con el objeto de contribuir al desarrollo equilibrado de los países miembros. Hasta ahora el mecanismo privilegiado ha sido el Trato Especial y Diferenciado en materia de intercambios comerciales a las economías más pequeñas y desfavorecidas y se asumió que el crecimiento económico ayudaría a reducir estas diferencias entre países. Pero a pesar del aumento en el comercio entre los países durante los últimos quince años, las asimetrías lejos de reducirse han aumentado. Se asume que los tratamientos diferenciados en los intercambios comerciales han resultado insuficientes y que es necesario nivelar las condiciones en las que compiten los países para que puedan beneficiarse del proceso de integración⁹⁷.

⁹⁴ Véase la Declaración de Cochabamba de la Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en diciembre de 2006 (CSN, 2006) y la Declaración Final de la XXIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada en San José de Costa Rica en diciembre de 2006 (SICA, 2006b).

⁹⁵ En 2004 se celebró una conferencia en Ciudad de México auspiciada por el gobierno mejicano, la CEPAL y la UE sobre “Integración económica y cohesión social. Lecciones aprendidas y perspectivas” para analizar aspectos claves sobre integración nacional y regional en temas de cohesión social (CEPAL-UE, 2004). Sobre esta temática (integración y cohesión social) en 2005 el BID y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) organizaron un foro sobre ‘Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades’ para identificar formas de afrontar las disparidades subregionales y nacionales que de forma inevitable surgen de los procesos de liberalización e integración económica (INTAL, 2005).

⁹⁶ Como un mandato de la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en 2005 tuvo lugar el Foro “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, realizado en La Paz el 21 de octubre. En este Foro participaron responsables gerenciales y técnicos de la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Secretaría General de Comunidad Andina de Naciones (CAN), Secretaría del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁹⁷ Aún persisten opiniones, como las expresadas en el foro organizado en 2005 por el BID y el INTAL (véase nota a pie 95), que sugieren una liberalización más profunda en la integración regional en el entendido de que “las disparidades tienen mayor probabilidad de producirse cuando sólo algunas de las barreras al comercio o la movilidad de factores son reducidas, mientras subsisten otras que afectan de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	108/516



Con estas premisas, la propuesta de las instituciones implicadas sugiere intervenir en tres líneas de acción: políticas de *acceso a mercados*, manteniendo mecanismos de trato especial y diferenciado y garantías de acceso a los mercados; políticas de *tratamiento de asimetrías estructurales*, enfocadas a promover la complementariedad y desarrollo competitivo, en especial, apoyando a las PYMES y en la mejora de la infraestructura física en el marco de la iniciativa IIRSA⁹⁸; y políticas de *tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas*, promoviendo la cooperación en políticas macroeconómicas y brindando incentivos a las inversiones y exportaciones. Entre los instrumentos considerados para implementarlas⁹⁹, se prevé la necesidad de dotar fondos de financiación compensatoria y un fondo solidario para incidir en una política común de convergencia estructural (ALADIS *et al.*, 2005).

En este aspecto ya ha habido algunos pasos previos, al menos en calidad de intenciones¹⁰⁰. La experiencia más avanzada se ha producido en el MERCOSUR, mediante la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural¹⁰¹ (FOCEM) con el

manera desigual la distribución de las ganancias de la integración". De forma complementaria se requerirían "políticas explícitas de cohesión que tengan como referencia al espacio integrado desde una perspectiva eminentemente regional", en cuyo caso sería necesario "una eficaz estructura institucional con capacidad de administrar tanto los conflictos emergentes de las disparidades inducidas como las políticas y medidas orientadas a contrarrestarlas" (INTAL, 2005).

⁹⁸ La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (www.iirsa.org) se contempla como un mecanismo de cooperación y de diálogo entre los doce países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. El objeto de esta coordinación es promover la integración física en las áreas de transporte, telecomunicaciones y energía. Se han creado un total de 12 *Ejes de Integración y Desarrollo* como franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio de especial interés.

⁹⁹ La propuesta de instrumentos contemplan tres tipos: instrumentos financieros, en la línea conocida de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea; cooperación horizontal para la generación de 'bienes públicos regionales' (coordinación macroeconómica, armonización de normativa fitosanitaria, establecimiento de redes aeroportuarias, infraestructura regional para el transporte, investigación agrícola, entre otros); y cooperación técnica internacional no reembolsable (ALADIS *et al.*, 2005).

¹⁰⁰ La CAN acordó en 2000 la creación de un Fondo Multilateral para Proyectos de Integración Fronteriza que promovieran programas de desarrollo en las zonas de integración fronteriza comunes entre los Estados miembros (CPA, 2000). En 2004, a raíz del Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social, se asumió el compromiso de crear "fondos para el financiamiento de la reconversión productiva, la competitividad y la cohesión social en la subregión" (CAN, 2004) y en 2005, una vez asumida la cohesión social como objetivo primordial para "reducir las disparidades regiones en los países andinos", los presidentes andinos derivaron una solicitud a la Secretaría General de la Comunidad Andina para que elaborara un Fondo Especial Subregional de apoyo al mejoramiento productivo y competitivo de Bolivia y Ecuador (CPA, 2005). Recientemente se inició el estudio de un Fondo Social Andino en el marco de una Estrategia Comunitaria de Cohesión Social y Competitividad Territorial. En términos similares, podemos mencionar la iniciativa del presidente de Venezuela en el marco de la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) de dotar con 100 millones de dólares un Fondo de Convergencia Estructural para la corrección de asimetrías. En Centroamérica, los presidentes nacionales instaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y al Sistema de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) a presentar un mecanismo con el que financiar un "fondo de cohesión social para mitigar posibles impactos derivados de la Unión Aduanera y potenciar sus beneficios" (SICA, 2003 y 2005), aunque hasta el momento no ha habido avances al respecto.

¹⁰¹ En 2003 el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR se propuso estudiar el establecimiento de "Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas" (Consejo del Mercado Común, 2003). De ahí surgió la creación de un Fondo de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	109/516



objetivo de “promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración” (Consejo del Mercado Común, 2005a). A pesar del sustancial avance que representa la dotación de un fondo específico, las carencias de condiciones institucionales y presupuestarias adecuadas socavan la efectividad y viabilidad de la iniciativa (Filippo, 2006).

Ahí radica posiblemente una de las dificultades mayores para que un enfoque de política regional pueda establecerse en las iniciativas de integración latinoamericana. Pero además de las carencias institucionales también persisten en los países latinoamericanos algunas características estructurales que dificultan la reducción de los desequilibrios territoriales y que merecen ser destacadas.

b. Limitantes institucionales para una política regional

En primer lugar hay que contemplar que el avance en la consolidación de las iniciativas de integración condiciona tanto la elaboración de políticas regionales como la efectividad de su impacto.

Los instrumentos de integración existentes en Latinoamérica que aspiran a grados crecientes de unión política (MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM), pueden caracterizarse actualmente como uniones aduaneras en tránsito hacia modalidades más profundas de integración económica, política y sociocultural. Avanzar hacia un esquema de integración como el europeo, referente inmediato de los esquemas latinoamericanos, implica la aceptación de grados crecientes de asociación política, social y cultural jurídicamente vinculantes, incluyendo la creación de niveles supranacionales donde no se anulen pero sí se compartan las soberanías nacionales. La falta de supranacionalidad de las normas y órganos comunitarios es la carencia fundamental de que adolecen los esquema de integración latinoamericanos (Filippo,

Convergencia Estructural (FOCEM) (Consejo del Mercado Común, 2004), dotado con 100 millones de dólares y con una duración prevista de 10 años (Consejo del Mercado Común, 2005a). El FOCEM podrá financiar proyectos presentados por los Estados miembros en cualquiera de los cuatro programas contemplados: Convergencia Estructural, Desarrollo de la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. El programa de Convergencia Estructural incidirá en la mejora de vías de transporte, en obras de infraestructura hídrica y en la exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y energía eléctrica. El Programa de Desarrollo de la Competitividad permitirá financiar proyectos que contribuyan a la “competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc.); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos”. El Programa de Cohesión Social admitirá propuestas que contribuyan al “desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo” (Consejo del Mercado Común, 2005a y 2005b).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	110/516



2006). En buena medida, la falta de vinculación de los acuerdos supranacionales deriva de las asimetrías de poder-dependencia¹⁰² entre los estados miembros. Entre los esquemas latinoamericanos, el caso del MERCOSUR resulta paradigmático¹⁰³ de las carencias en el ámbito de la supranacionalidad.

La preeminencia de los poderes ejecutivos en los modos operativos de los acuerdos intergubernamentales provoca la persistencia de un voluntarismo político que confiere una considerable debilidad institucional a largo plazo a las decisiones fundamentales de los acuerdos. Además, las normas constitucionales vigentes en los Estados miembros no siempre garantizan la vigencia de normas comunitarias de carácter supranacional. Persisten múltiples trabas técnicas y regulatorias que impiden un comercio verdaderamente libre entre sus miembros. La escasa convergencia regulatoria en materia macroeconómica (cambiaria, tributaria, etc.) y la práctica ausencia de coordinación, armonización y unificación de las tecnologías y las reglas que orientan los procesos económicos, aspectos sujetos a las interacciones entre Estados miembros, condicionan de forma decisiva la emergencia de un marco estable para la inversiones y crecimiento económico. A todo ello hay que añadir la debilidad de autoridad en los órganos comunitarios supranacionales, en gran medida por la escasez en la dotación de un financiamiento estable, autónomo y suficiente. Si el monto de la financiación es un aspecto económico, la vigencia de una financiación suficiente es una decisión eminentemente política. Estas carencias en la compatibilidad normativa se traduce en la inexistencia o el insuficiente avance efectivo en el reconocimiento de legislaciones recíprocas en campos tales como la validez de títulos universitarios, de derechos laborales y de seguridad social, de acceso legal a los servicios de salud, a los tribunales de justicia, aspectos fundamentales para la creación de mercados comunes de trabajo. En síntesis, la certidumbre sobre las condiciones de acceso a los mercados internos, la generación de confianza en unas reglas creíbles y previsibles que favorezcan la realización de inversiones a largo plazo, la transposición de las normas comunes a las

¹⁰² Para explicar el concepto de ‘asimetría de poder-dependencia’ nos referimos textualmente a la definición de Filippo (2006: 82): “[Las asimetrías de poder-dependencia] se predicen respecto de los Estados Miembros que son titulares de poderes soberanos sobre territorios claramente delimitados. El concepto de poder se define aquí como la capacidad efectiva que tienen los Estados de imponer sus reglas de juego en el seno de las relaciones internacionales con otros Estados, y este poder está directamente relacionado con el grado de dependencia que los otros Estados Miembros experimenten respecto de ellos. El concepto de dependencia se refiere aquí a la intensidad de la necesidad que tiene cada Estado de interactuar con otro u otros para preservar su existencia en las dimensiones principales afectadas por esa interacción y por esa vía de aceptar las reglas de juego establecidas en el ámbito internacional específico que corresponda.”

¹⁰³ En el caso del CARICOM existe una detallada caracterización y un extenso reconocimiento en los tratados fundamentales, pero con una formulación ambigua y una operativización escasa. En el MCCA, “la frondosa proliferación de normas y organismos del SICA depende en grado decisivo de la provisión de fondos provenientes de la cooperación internacional” (Filippo, 2006: 92).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	111/516



legislaciones nacionales y la restricción de las tendencias al unilateralismo se convierten en elementos críticos para la convergencia entre los países (Giordano *et al.*, 2004; Filippo, 2006).

c. Limitantes estructurales para una política regional

En segundo lugar, hay que considerar que la problemática de las asimetrías tiene algunas características especiales en América Latina. Estos desequilibrios tienen lugar en el seno de un continente caracterizado por ingresos medios y bajos, en el que, en algunos casos, el tamaño de los países (en población y extensión) no está relacionado estrechamente con su nivel de desarrollo, y donde en muchos países existen importantes asimetrías internas en el nivel de desarrollo de las regiones (ALADI *et al.*, 2005).

Con una aproximación más detallada identificamos factores estructurales específicos que dificultan la corrección de los desequilibrios y el logro de cualquier convergencia en las sociedades y economías latinoamericanas.

Un factor fundamental es la escasa estabilidad y, en algunos casos, alta volatilidad en los ciclos de crecimiento económico latinoamericano. Los estudios sobre convergencia en estos países identifican una estrecha relación entre inestabilidad macroeconómica y el aumento de las disparidades territoriales. Estos estudios también señalan que los diferentes territorios ‘subnacionales’ latinoamericanos tienden a operar como conglomerados heterogéneos, con diferentes estados estacionarios y con dificultades de integración social, económica y territorial. La existencia de barreras a la integración y de una diversidad de regímenes económicos entre territorios podría estar en la base de la debilidad de los procesos de convergencia y de la inestabilidad económica latinoamericana, además de explicar la persistencia de la pobreza en los territorios más desfavorecidos (Cuervo, 2003).

Debemos también considerar el impacto de los procesos de apertura y de liberalización acometidos durante más de dos décadas han tenido un impacto considerable en la producción y los niveles de vida de la población en las zonas rurales, aumentando los diferenciales con las áreas urbanas. Téngase en cuenta que en los países latinoamericanos la primacía de los núcleos urbanos frente a otras áreas, en términos de concentración demográfica, económica y como centros políticos, es inusualmente alta en comparación con Estados Unidos y la Unión Europea. La alta concentración demográfica en las zonas urbanas afecta de manera significativa a las posibilidades de crecimiento económico y de estabilidad institucional en otras áreas. Esta concentración económica y demográfica urbana y las posibilidades de crecimiento en otras regiones también se ve condicionada por la distribución territorial de las oportunidades de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	112/516



educación y de formación, por las condiciones y calidad de los servicios sociales y por la infraestructura disponible (Henderson, 2000; Cuervo, 2003).

Desde esta perspectiva estructural, la corrección de los desequilibrios podría acometerse parcialmente desde los acuerdos de integración porque las principales áreas de pobreza suelen estar en los países económicamente más grandes e influyentes (Argentina y Brasil en el MERCOSUR o Colombia en la CAN). Ello lo convierte sobre todo en un problema interno y, en menor medida, un tema supranacional, cuestión reversible parcialmente en la medida que se genere una visión de competitividad sistémica a escala sudamericana que se proponga mejorar las condiciones para una mayor equidad subnacional (Filippo, 2006).

Siguiendo la idea de lógicas de intervención espacial y de actividad a la que nos referimos al concluir el apartado de las zonas rurales europeas, los instrumentos de integración latinoamericanos están empezando a incorporar esa lógica espacial de corrección de los desequilibrios territoriales. Los avances hasta el momento son escasos y, más allá de las experiencias puntuales de fondos económicos, existen limitantes institucionales y estructurales que dificultan la construcción de un enfoque latinoamericano de política regional.

Asumimos que se trata de una aproximación parcial y sesgada por la argumentación seguida en el caso europeo. Ante la escasa consolidación de estos esquemas latinoamericanos de integración, hubiera sido más apropiado abordar este análisis explorando las iniciativas nacionales o las impulsadas desde organismos internacionales. Por un lado, creemos que la magnitud de las inversiones públicas y el volumen de recursos necesarios para una política regional de gran calado, excede las capacidades de buena parte de los Estados latinoamericanos. De ahí que la aproximación supranacional sea pertinente¹⁰⁴. Por otro lado, dados los objetivos y el alcance de nuestra investigación, un análisis sobre las intervenciones desde el ámbito nacional queda fuera de nuestro interés y de nuestras posibilidades.

Procedemos seguidamente a analizar las intervenciones de desarrollo en las zonas rurales latinoamericanas desde la lógica de actividades. Mantendremos el paralelismo con la revisión realizada de las políticas agrarias en la UE. Aunque no es posible

¹⁰⁴ Téngase en cuenta que, en la experiencia europea, ha sido gracias a la integración en la UE que los Estados más atrasados han accedido a una ingente cantidad de recursos para acometer las inversiones y reformas estructurales necesarias.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	113/516



generalizar a todo el subcontinente latinoamericano, dadas las profundas diferencias entre los países, sí se pueden identificar ciertas tendencias comunes.

3.4.2. La cuestión agraria y las crisis en las zonas rurales latinoamericanas

Durante los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta, la influencia del paradigma de la “sustitución de importaciones” en la política económica latinoamericana es decisiva. Se trataron de políticas muy intervencionistas con elevados aranceles, control de cambios y participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios. En materia agraria, persisten al menos tres elementos comunes. En primer lugar un fuerte *sesgo urbano*, manifestado en la reorientación de los excedentes económicos y en capital humano del campo para apoyar el desarrollo industrial en la ciudad. En segundo lugar un marcado *intervencionismo y control estatal* en el sector. Al identificar el sector privado exclusivamente con el carácter tradicional y extractivo de las viejas oligarquías y de los enclaves plantacionistas, se asumió que la única manera de desarrollar la agricultura en una economía de mercado requería una decidida presencia del Estado en la inversión, el mantenimiento y la operación de explotaciones y servicios¹⁰⁵. Por último, en el contexto de una creciente población urbana y con la amenaza de la falta de alimentos se priorizó de forma decidida el *mercado interno*, restringiendo el comercio exterior y entorpeciendo la innovación tecnológica en el sector (Maletta, 1998).

Unido a crisis macroeconómicas recurrentes, el principal problema de estas políticas fue la escasez de fondos presupuestarios que redujo considerablemente su efectividad. El crecimiento demográfico y el sesgo urbano de las políticas presionaron de forma decisiva al sector agropecuario, lo que indirectamente amenazó la seguridad alimentaria y directamente desalentó la innovación sectorial y la solvencia de exportaciones proveedoras de divisa. Progresivamente se agravan los problemas de balanza de pagos y, con distinto ritmo, se suceden crisis generalizadas de deuda externa durante las décadas de los setenta y los ochenta.

¹⁰⁵ Se crearon instituciones estatales que cubrían todos los mercados del sector: bancos estatales de crédito agrícola; organismos de asistencia técnica y extensión agraria; producción, importación y distribución de insumos; construcción de maquinaria y sistemas de irrigación; almacenaje y comercialización en los mercados interior y exterior; y regulación de precios de los principales productos. A esto habría que añadir los programas para garantizar precios y la compra de excedentes, programas de desarrollo rural ejecutados por el Estado con escasa participación de los beneficiarios, y programas de reforma agraria basados en la expropiación remunerada con fondos públicos (Maletta, 1998: 5-6).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	114/516



a. *La etapa reformista de los ochenta: ajuste estructural, liberalización y desregulación*

La corrección de estos desajustes externos requirió programas de reforma estructural desde mediados de los ochenta. El acceso a recursos financieros internacionales para acometer los pagos de la deuda externa estuvo condicionado a la aceptación de estos programas auspiciados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional. Estas reformas se orientaron a la estabilización económica mediante los planes de ajuste estructural y posteriormente al cambio estructural para mejorar el funcionamiento de los mercados a través de la liberalización comercial, privatizaciones y desregulación. A grandes rasgos, las políticas públicas sufrieron una revisión radical de sus principios de base: se redefinió el papel del Estado, que pasó de ser proveedor de bienes y servicios a tener un papel regulador; las políticas sectoriales a su vez se subordinaron al marco macroeconómico global; las políticas aplicadas buscaron incentivar y no dirigir la actuación de los agentes en los mercados; y el sector privado fue decididamente involucrado en la implementación de las políticas.

Pese a la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos y de acometer reformas estructurales que redujeran el intervencionismo estatal en la economía, estos programas han sido objeto de fuertes críticas¹⁰⁶. En el ámbito agrario estas reformas estructurales provocaron una reestructuración productiva que favoreció a los productos y explotaciones en mejores condiciones para competir y modernizarse; la entrada de productos externos fuertemente subsidiados en origen pero también el acceso a nuevos estándares de calidad; un aumento de la productividad agrícola basada en la innovación tecnológica y la reducción sustancial de la demanda de mano de obra agraria; una pérdida de población y alteración sustancial de la composición demográfica en las zonas rurales; y una reestructuración del tejido organizativo agrario privado y público.

Mención especial merece la profunda reforma en la administración pública que provocó una reducción drástica de la presencia estatal en los mercados de insumos y de crédito, el desmantelamiento de sistemas de extensión agraria y la reducción de la capacidad

¹⁰⁶ Entre otros aspectos, se les ha criticado la aplicación de un enfoque teórico meramente economicista y homogéneo para incidir en una problemática multidimensional y específica de cada realidad como es el subdesarrollo; la tendencia a reproducir el modelo agroexportador y patrones de acumulación excluyentes y centrados en intereses externos que le son propios; una visión reduccionista del Estado, lo que acaba convirtiéndose en parte del mismo problema, dadas las debilidades institucionales, de infraestructuras, de formación y de recursos de que adolecen estos países; la exclusión de aspectos cruciales en las reformas estructurales acometidas (como la profunda desigualdad en la distribución del ingreso, en la distribución y la legalidad de la propiedad de la tierra, la exclusión de grandes bolsas de campesinado de la actividad económica); y los efectos recesivos sobre la economía que afectan a los sectores más desfavorecidos (Caldentey del Pozo, 2000: 433).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	115/516



para invertir y mantener las infraestructuras rurales. De manera directa, todo ello provocó un aumento en los costes de producción y de transacción para los pequeños agricultores (Richards, 2004).

b. Las crisis de los mundos rurales latinoamericanos

Todos estos cambios han cuestionado la capacidad de reacción de la población y de las áreas rurales en su conjunto. Probablemente no sea adecuado referirse a los cambios producidos en términos de ‘ruptura’, lo que creemos sugiere un sentido de transición que aún no está generalizada. Preferimos hablar de ‘condicionantes’ o de crisis para mantener el sentido de oportunidad para el cambio (Caldentey y Romero, 1998; IICA, 2000; Schejtman y Berdegú, 2003; Janvry y Sadoulet, 2004). Entre otros aspectos:

- *Desigualdades locales en el medio local:* a pesar de la mejoras globales en términos de salud, educación y de otros bienes públicos (infraestructuras, justicia, seguridad), las desigualdades locales son especialmente profundas en las áreas rurales, frente a las existentes en las áreas urbanas, y continúan agravándose.
- *Seguridad alimentaria:* las reformas estructurales han dejado a la agricultura de consumo interno en un papel marginal; esto ha creado problemas de inseguridad alimentaria y ha expulsado de la estructura productiva al sector de los pequeños productores, afectando gravemente a la producción de alimentos constituyentes de la dieta básica en estos países.
- *Mercados imperfectos y costes de transacción:* los mercados locales funcionan lejos de condiciones ideales de una economía de mercado. Las imperfecciones en términos de seguridad legal, garantía jurídica, información o precios en equilibrio son la regla y los pequeños y medianos agricultores son los más afectados por las carencias en mercados de servicios clave para la actividad agraria (seguros, financiación, tecnología, tierras).
- *Concentración de la tierra:* a pesar de los sucesivos intentos de reforma agraria, en Latinoamérica se mantienen los índices de concentración en la propiedad rústica más altos a nivel mundial. La exigencia de garantías reales para acceder a recursos financieros lo convierten en un cuello de botella crítico para reactivar la economía agraria de pequeños agricultores.
- *Cambios en la dinámica del empleo:* a la par que el desempleo y el subempleo persisten en las zonas rurales, aparecen nuevas fuentes de empleo rural no agrario. Éstas permiten ingresos alternativos a la actividad agraria, fundamentales para atenuar la pobreza, aunque también muy condicionados por los medios de vida disponibles en la población.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	116/516



- *Institucionalidad pública*: las reformas públicas han supuesto una profunda remodelación de la institucionalidad pública agraria, a la par que se han incentivado procesos aún inconclusos de descentralización política y administrativa que privilegian una mayor autonomía a escala municipal y responsabilidad en gobiernos locales con carencias considerables.
- *Participación y democratización*: en un contexto de profundas desigualdades locales, los nuevos espacios políticos generados por una descentralización que promueve la participación ciudadana y colectiva pueden verse capturados por las élites locales, ante la vulnerabilidad generalizada de los gobiernos locales para gestionar estos espacios, corriéndose el riesgo de reproducir patrones de exclusión a menor escala. Estos procesos democratizadores también han acarreado una ‘crisis de identidad local’, con la progresiva desaparición de la figura del ‘notable local’ como pieza mediadora y articuladora de las relaciones entre el Estado central y las administraciones locales (Arocena, 1995: 61).
- *Transformaciones en los patrones culturales*: la ampliación de las interrelaciones entre las áreas urbanas y rurales (en un subcontinente eminentemente urbano), la alta participación de la población rural en flujos migratorios interiores y exteriores (sobre todo, a Estados Unidos y la Unión Europea), la expansión de los medios de comunicación, la influencia que ejercen sobre las expectativas y comportamientos de los jóvenes rurales, y la femeneización de la actividad agraria (con lo que ello representa en términos de roles de género) se convierten en canales fundamentales de cambio en los patrones de la población rural latinoamericana.

En nuestra opinión todos estos factores y manifestaciones de cambio estructural ponen en evidencia, por un lado, el alcance real sobre las zonas rurales de los enfoques de política previos, pero también una manera diferente de percibir las posibilidades de desarrollo en estas áreas.

En efecto, se ha señalado el limitado impacto a la hora de integrar a los colectivos agrarios menos competitivos a la economía de mercado, así como los efectos en el agravamiento de las condiciones de vida de estas zonas rurales (Janvry y Sadoulet, 2004). Pero también se ha criticado la omisión de la heterogeneidad (social, demográfica, económica) existente en el mundo rural; la limitación de las intervenciones para la reducción de la pobreza rural a los aspectos económicos y, dentro de estos, a la actividad agraria; la escasa atención prestada a la influencia de las instituciones rurales en la mejora de las condiciones de vida y del efecto del mercado en las oportunidades y restricciones de la población rural más desfavorecida (Schejtman y Berdegué, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	117/516



En el ámbito de las percepciones, las zonas rurales latinoamericanas comienzan a percibirse desde una visión que trasciende los límites de la actividad agraria e integra una multiplicidad de dimensiones.

3.4.3. Perspectivas latinoamericanas sobre las zonas rurales

Estas percepciones encuentran tres referentes fundamentales en las corrientes de la ‘nueva ruralidad’, ‘desarrollo rural territorial’ y el ‘enfoque territorial del desarrollo rural’.

a. La perspectiva de la ‘nueva ruralidad’

Esta corriente se nutre, sobre todo, de los aportes elaborados desde el Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, su figura más reconocida es la Prof. Edelmira Pérez Correa (Pérez Correa, 2001, 2002; Pérez Correa y Farah, 2004) y el principal medio de comunicación científica es *Cuadernos de Desarrollo Rural*. Representa un primer intento de conceptualizar una nueva ‘ruralidad latinoamericana’ con aportes autóctonos y su aparición es casi contemporánea del enfoque europeo (Ramos y Delgado, 2005).

La aproximación desde el IER enfatiza los aspectos sociológicos y colectivos en los procesos de transformación rural. Las líneas fundamentales de investigación se centran en las relaciones y estructuras de poder en el medio rural y el comportamiento de los actores sociales, los sistemas agroalimentarios locales y las dinámicas empresariales (tecnología, comercialización) de las unidades de producción campesina, las cooperativas y los agentes económicos del sector solidario, la planificación y programación participativa de intervenciones en las áreas rurales y el estudio de la participación comunitaria en los procesos de cambio rural y en la producción del conocimiento local¹⁰⁷.

Pérez Correa (2001 y 2002) construye la ‘nueva ruralidad’ desde una visión ‘meta’ de las tendencias y cambios rurales. Esta autora contempla el desarrollo de las zonas rurales fundamentalmente como un proceso de transformación en el que para comprender las dinámicas de cambio presentes y futuras es imprescindible mantener una perspectiva histórica, holística y sistémica de la realidad rural. Impulsar ese proceso de transformación demanda reconocer la heterogeneidad de las zonas rurales (entre sí y dentro de ellas), requiriendo políticas diferenciadas que reconozcan y aprovechen esa diversidad. Dentro de esa heterogeneidad, también se reconoce la pluralidad de actores, entre quienes los actores locales deben asumir una mayor

¹⁰⁷ Véanse las principales líneas de investigación del instituto. [Web en línea] <www.javeriana.edu.co/ier/?idcategoria=13> [Consulta: 15-11-2006].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	118/516



responsabilidad, y de representaciones colectivas sobre una misma realidad, incorporando la existencia de interpretaciones conflictivas y la mayor responsabilidad que, en especial, deben asumir los actores locales (Pérez Correa, 2002: 22).

b. La perspectiva del ‘desarrollo rural territorial’

El aporte fundamental es de Schejtman y Berdegú (2003) y la institución referente es el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), organismo clave en el impulso a la nueva visión de la ruralidad latinoamericana¹⁰⁸. Su principal vehículo de difusión sobre los procesos de transformación rural latinoamericanos es el *Boletín Intercambios*. La perspectiva es considerada un intento de síntesis de los aportes de la ‘nueva ruralidad’ y del enfoque europeo del desarrollo rural ascendente (Ramos y Delgado, 2005).

Aun manteniendo una aproximación amplia, desde RIMISP se enfatizan los aspectos económicos e institucionales de la transformación rural: el acceso de pequeños productores y empresarios rurales a mercados dinámicos, impacto de los cambios estructurales y condiciones fundamentales para facilitar la cooperación local; las relaciones entre los nuevos movimientos sociales y las organizaciones e instituciones en el marco de la gobernanza local; el empleo y el ingreso rurales no agrícolas a partir de los cambios en las demandas, en especial, de los consumidores urbanos; y las redes y procesos colectivos de reflexión y deliberación crítica como instrumentos del aprendizaje social para el cambio rural¹⁰⁹.

Este enfoque se nutre de aportes teóricos que estudian los vínculos entre la actividad económica y la localización espacial. En especial, son de interés las contribuciones sobre el desarrollo económico local inspiradas en el estudio de las externalidades que generan economías de escala externas a la empresa pero internas al territorio, de los entornos o regiones de aprendizaje y la influencia del aprendizaje colectivo en la generación de innovación como fuente de competitividad, y de las consideraciones sobre la gobernanza englobadas en los activos institucionales de un territorio¹¹⁰. De aquí extraen siete elementos fundamentales para su enfoque: (i) la *competitividad* entendida, en la lucha contra la pobreza, como capacidad para generar mejores empleos e ingresos sostenibles para mejorar los niveles de vida de las familias rurales;

¹⁰⁸ Véase nota a pie 9.

¹⁰⁹ Véanse los temas de trabajo priorizados por el centro. [Web en línea] <www.rimisp.org/webpage.php?webid=2381> [Consulta: 15-11-2006].

¹¹⁰ Las referencias fundamentales citadas por Schejtman y Berdegú (2003) son los trabajos sobre aglomeración industrial (Krugman, 1995), los *clusters* o distritos industriales (Porter, 1991), los nuevos distritos industriales (Becattini y Rullani, 1993), los *milieu* o regiones de aprendizaje (Maillat, 1995) y las instituciones (North, 1993).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	119/516



(ii) la *innovación tecnológica* en procesos, productos o gestión como factor para elevar la productividad del trabajo; (iii) el *carácter sistémico de la innovación* que enfatiza la articulación multisectorial (educación, I+D, información, financiación, proveedores de servicios e insumos) en un espacio determinado; (iv) la *demandas externa al territorio* como motor de transformación productiva; (v) los *vínculos urbano-rurales* como cauces esenciales para que opere la relación con la demanda externa y la viabilidad de las estrategias productivas, y como detonantes de la reelaboración de los rural; (vi) el *desarrollo institucional* como elemento crítico para facilitar el aprendizaje colectivo, la difusión del progreso técnico y la competitividad y superar las relaciones de poder que marginan a los sectores más pobres; y (vii) el *territorio* visto como una construcción social y un conjunto de relaciones sociales que originan y expresan una identidad y dan sentido de propósito compartido por agentes públicos y privados (lo que muchas veces implica procesos de negociación y de resolución de conflictos) (Schejtman y Berdegú, 2003: 19-20).

De aquí elaboran una definición del desarrollo territorial rural, como “*proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural*” (p.21), estableciendo dos pilares fundamentales: la transformación productiva, con el objeto de “*articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos*”, y el desarrollo institucional, cuyo propósito es “*estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos y modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y en los beneficios de la transformación productiva*” (Schejtman y Berdegú, 2003: 21).

Para concluir, proponen un conjunto de criterios para operativizar este enfoque, entre los que destacamos la ejecución simultánea de ambos pilares, la ‘elaboración del territorio’ como proyecto de desarrollo concertado socialmente, la heterogeneidad de los territorios¹¹¹, la consideración de las diferentes rutas de salida de la pobreza (agrícola, rural no agrícola, migración, redes de protección social) y la necesidad de una compleja arquitectura institucional que ejerza de ‘estructura de regulación’ (Schejtman y Berdegú, 2003: 21-34).

¹¹¹ Para contemplar esta diversidad territorial, proponen una tipología de territorios rurales “*funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de desarrollo territorial rural*” en la que reflejan los componentes productivo e institucional en sendos ejes. El primer componente oscila entre zonas rurales con una economía estancada o en declinación y zonas rurales que muestran vínculos competitivos con mercados dinámicos. El segundo componente alterna entre zonas rurales fragmentadas y en conflicto y zonas rurales que manifiestan concertación e inclusión social (Schejtman y Berdegú, 2003: 24-28).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	120/516



c. La perspectiva del 'enfoque territorial del desarrollo rural'

Esta última perspectiva se apoya en los trabajos elaborados en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura¹¹² (IICA). Su principal publicación periódica es *ComunIICA* y dispone de un área Desarrollo Rural Sostenible, entre cuyos objetivos asume la reducción de la pobreza rural, el aumento de la prosperidad rural y la mejora de las capacidades de los habitantes rurales, con la finalidad de acelerar su propio desarrollo por medio del uso sustentable de los recursos naturales¹¹³.

En coherencia con la misión institucional, esta propuesta responde a tres elementos básicos del mandato del IICA; específicamente: promover el desarrollo sostenible de la agricultura; promover la seguridad alimentaria; y promover la prosperidad rural¹¹⁴ (Sepúlveda *et al.*, 2003: 70-75). Esta subordinación al mandato institucional ya sugiere un sesgo agrario más explícito que en las perspectivas anteriores, y que es evidenciado a lo largo de la propuesta¹¹⁵.

Emana como evolución lógica de los enfoques asumidos por el IICA en las últimas décadas, en especial, de los aportes sobre microplanificación regional y sobre 'nueva ruralidad', en el marco del cual el instituto elaboró una de las primeras propuestas ampliamente reconocidas en la materia (IICA, 2000). Frente a esa propuesta inicial, en los aportes más recientes (Echeverri y Ribero, 2002; Sepúlveda *et al.*, 2003) se corrige considerablemente el sesgo hacia la diagnosis de las zonas rurales presente en ese primer aporte¹¹⁶.

Como tal, disponen un conjunto de nueve elementos fundamentales que integran su propuesta: (i) la reconstrucción del *concepto de lo rural*, fundada en la dependencia de la base de recursos naturales, a partir de la integración del entorno físico-geográfico y

¹¹² El IICA es un organismo especializado del Sistema Interamericano, cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Concentra su actividad en seis áreas estratégicas: Desarrollo de los Agronegocios, Políticas y Comercio, Tecnología e Innovación, Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, Desarrollo Rural Sostenible, Información y Comunicación, Educación y Capacitación.

¹¹³ Véanse los aspectos estratégicos fundamentales del área de Desarrollo Rural Sostenible del IICA. [Web en línea] <www.iica.int/eliica/rural.asp> [Consulta: 15-11-2006].

¹¹⁴ Promover el desarrollo sostenible de la agricultura, "visualizando la agricultura como una actividad productiva, eficiente y competitiva, ambientalmente sensitiva y con suficiente capacidad para preservar el tejido social de las comunidades rurales"; promover la seguridad alimentaria, en lo referente "al acceso (...) y la disponibilidad de alimentos inocuos y saludables, y la existencia de canales adecuados de distribución de alimentos"; y promover la prosperidad rural, mediante "una participación más eficaz [de los grupos rurales marginales] en los mercados agrícolas y rurales (...) una mayor interacción entre los actores de las cadenas alimentarias (...) modernización y expansión de los servicios agrícolas (...) fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones agrícolas y rurales (...) aumento de las inversiones en la economía rural" (Sepúlveda *et al.*, 2003: 70-75).

¹¹⁵ A modo indicativo, véase en Sepúlveda *et al.* (2003) la interpretación del concepto de la 'competitividad territorial' (p.81-85) y de la 'economía del territorio' (p.90).

¹¹⁶ Sesgo reconocido desde el mismo instituto (Sepúlveda *et al.*, 2003) y puesto en evidencia por otros autores (Ramos y Delgado, 2005; Kay, 2005).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	121/516



de la dimensión histórica; (ii) el paso *de una economía agrícola a una economía territorial*, reconociendo (al menos en su formulación) un sistema económico que trasciende la economía agrícola; (iii) la recuperación de *la economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento* nacionales, reivindicando el papel esencial de los mercados locales y su integración, la demanda, el ahorro y la inversión internas, la capacidad de compra de la población local y nacional, entre otros; (iv) la gestión ambiental y el desarrollo de *mercados de servicios ambientales*, reconociendo el enorme potencial de revalorización de unas áreas abundantes en recursos naturales y bienes ambientales; (v) el paso *de la competitividad privada a la competitividad territorial*, fundamentada en tres niveles (empresas, *clusters* o cadenas productivas, territorios); (vi) el *ordenamiento territorial como complemento a la descentralización*, abogando por una mayor dotación de competencias y funciones a los niveles regionales y locales de la administración pública; (vii) *la cooperación y la responsabilidad compartida* como complementos de la participación, apostando por una integración de los enfoques descendentes y ascendentes en los modelos de gestión territorial; (viii) de una política sectorial a la *coincidencia de políticas públicas en el territorio rural*, entendida a partir de políticas integrales articuladas en el territorio como unidad de política y gestionada por los propios agentes locales; y (ix) la *gestión del conocimiento para el desarrollo rural*, entendida como instrumento para promover la cooperación, la formulación de políticas y la difusión de buenas prácticas (Sepúlveda *et al.*, 2003: 75-89).

Se incorpora explícitamente el argumento de los desequilibrios estructurales como obstáculos al desarrollo y la perspectiva de la cohesión social y la cohesión territorial (Sepúlveda *et al.*, 2003: 94-95), elementos ausentes en las perspectivas previas. En sus antecedentes se evidencia también una notable influencia de la interpretación y el pensamiento europeos sobre política rural (Saraceno, 2003; Ramos y Delgado, 2003).

Para concluir, esta aproximación a la ruralidad latinoamericana asume, como implicaciones y retos de políticas: (i) *en la definición de políticas públicas*, situar al territorio como objeto fundamental de una política rural que articule políticas macroeconómicas y sectoriales y evidencie la heterogeneidad rural; (ii) *en la institucionalidad*, redefinir el papel del Estado como agente clave para la provisión de bienes públicos, la regulación de los mercados y el afianzamiento de la democracia; y (iii) *en los métodos para la implantación y gestión de las políticas*, el apoyo en estructuras y arreglos institucionales entre agentes locales que doten al territorio de un proyecto de futuro y gesten la iniciativa local que la haga posible (Sepúlveda *et al.*, 2003: 117-127).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	122/516



A modo de síntesis, recogemos los elementos fundamentales y operativos de las dos últimas aproximaciones en el Cuadro 3.4.

Cuadro 3.4: Elementos fundamentales y operativos de dos aproximaciones ruralistas latinoamericanas

	'Desarrollo territorial rural' del RIMISP (Schejtman y Berdegú, 2003)	'Enfoque territorial del desarrollo rural' del IICA (Sepúlveda <i>et al.</i>, 2003)
Elementos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividad por difusión del progreso técnico y del conocimiento - Innovación tecnológica clave para elevar productividad - Carácter sistémico de la innovación - Demanda externa al territorio - Vínculos urbanos-rurales - Desarrollo institucional - Territorio como construcción social y expresión de identidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción del concepto de lo rural - De la economía agrícola a la territorial - Economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento nacionales - Gestión ambiental y servicios ambientales - De la competitividad privada a la territorial - Ordenamiento territorial desde la descentralización - Cooperación y responsabilidad compartida - Coherencia entre políticas públicas - Gestión del conocimiento
Criterios operativos	<ul style="list-style-type: none"> - Simultaneidad de transformación productiva e institucional - Concepto ampliado de lo rural - Territorio como espacio con identidad y proyecto concertado - Heterogeneidad entre territorios - Integración de diversidad de agentes territoriales - Distintas rutas de salida de la pobreza - Compleja arquitectura institucional - Horizonte temporal a medio-largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque territorial holístico (multisectorialidad, intergeneracionalidad, economía territorial, cohesión territorial y social) - Enfoque territorial para la gestión conjunta entre actores (diversidad territorial, actores locales, capital social, capacidades y capital humano, nuevos contratos sociales) - Enfoque territorial para la gestión sostenible de recursos naturales (base de la cohesión territorial, elemento de reducción de pobreza, heterogeneidad ambiental)

FUENTE: Adaptación de Schejtman y Berdegú (2003) y Sepúlveda *et al.* (2003).

3.4.4. Experiencias y limitantes de las perspectivas latinoamericanas sobre las zonas rurales

Durante la última década los programas gubernamentales nacionales y las intervenciones de las organizaciones y agencias internacionales de cooperación han desarrollado programas para las zonas rurales latinoamericanas que incorporan algunos de los elementos y estrategias de estas aproximaciones.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	123/516



a. *Experiencias de políticas y programas públicos para las zonas rurales*

Dejando a un lado intervenciones específicas de seguridad alimentaria¹¹⁷, entre los programas y procesos desarrollados en los últimos cinco años señalaríamos, a modo indicativo¹¹⁸, las siguientes experiencias:

- Por un lado, procesos estratégicos para la implementación de una visión territorial en la definición y coordinación de políticas con incidencia en las zonas rurales; es el caso de Nicaragua, con las Bases para el Desarrollo Rural¹¹⁹ (Romero y Ferrero, 2004) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable en Brasil resultado del trabajo impulsado por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable¹²⁰ (Veiga, 2001).
- En el ámbito subnacional, experiencias como la Ley de Descentralización y la Ley de Participación Popular en Bolivia impulsaron un proceso de planificación estratégica municipal en todo el país (Urioste y Baldomar, 1999). Más sesgados hacia el desarrollo económico local cuentan las experiencias del Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL) en Ecuador; el Programa Red Nacional de Superación de la Pobreza en Municipios Rurales (PRORURAL) en Chile; en México el Programa de Zonas Marginadas (Pérez Haro, 2003) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 que apoyó la formulación de programas municipales y regionales con el impulso de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Ruiz, 2002; Echeverri y Moscardi, 2005).
- Algunas experiencias han promovido la articulación entre sector privado y sector público locales. Este fue el caso de las Alianzas Productivas para la Paz (Rojas, 2002) en Colombia, retomadas en las iniciativas de *Apoyo a Alianzas Productivas y Cadenas Productivas (Agrocadenas)*, parte de los ‘Programas Bandera’ del actual Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural colombiano.
- Gran número de los programas latinoamericanos tratan de mejorar la inserción en el mercado y de incentivar la diversificación en las actividades económicas de los campesinos productores y de las unidades de agricultura familiar. Es el caso del

¹¹⁷ Entre las cuales podemos destacar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO-AECI para los países centroamericanos, el Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) en Argentina y los programas Hambre Cero (*Fome Zero*) y Bolsa Familia en Brasil.

¹¹⁸ Esta relación de programas se ha beneficiado de la disponibilidad de esta información en los sitios web de los ministerios correspondientes. Es obvio que no es una relación exhaustiva y que nos hemos limitado a programas sobre los cuales hay información accesible.

¹¹⁹ El equipo técnico español vinculado a INSA-ETEA (Universidad de Córdoba) ha realizado un trabajo similar con el Ministerio de Agricultura y universidades vietnamitas, fruto del cual se han generado unas Bases para el Desarrollo Rural Territorial en Vietnam (Phong *et al.*, 2007).

¹²⁰ *Plano Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável y Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável* (CONDRAF) <www.condraf.org.br>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	124/516



Programa de Alivio a la Pobreza e Iniciativas Rurales (PROINDER) en Argentina, el Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil (Schmitt y Benasayag, 2006) y en Chile, los programas de Apoyo a la Inserción Agrícola Familiar al Desarrollo Económico Nacional, el Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM) y el PRODECOP-Secano. En el caso de Colombia, el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) enfatizó la transferencia de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales en la gestión de estos programas (Vargas, 1999).

- El apoyo a la creación de microempresas rurales y a las inversiones necesarias para la actividad empresarial rural también cuenta entre los ejes más apoyados, como sucede en el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER) en Colombia y el Programa de Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR) en México. Probablemente la experiencia más próxima a la iniciativa LEADER sea la desarrollada mediante el programa Uruguay Rural, dirigido a la 'población de escasos recursos' habitante de las zonas rurales y gestionada mediante las llamadas Mesas de Desarrollo Rural¹²¹
- En la línea de generación de capacidades técnicas y de gestión y en la promoción de la articulación de organizaciones locales actúan el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) en Chile y en México se desarrolla desde 2002 el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) y el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)¹²².

En un análisis comparado de programas nacionales con incidencia en la lucha contra la pobreza, Berdegú *et al.* (2003) identifican elementos comunes que sugieren un cambio de enfoque teórico. En los programas analizados¹²³ se observa la incorporación de una visión amplia de la economía rural, el fomento de las distintas estrategias de

¹²¹ Véase la web del programa 'Uruguay Rural' <www.uruguayrural.gub.uy>.

¹²² Estos dos programas PROFEMOR y PRODESCA, junto al PAPIR, integran las intervenciones base del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo constituida en 2002 por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del gobierno mejicano.

¹²³ La muestra estuvo conformada por programas de fomento productivo, Fondos de Inversión Social, programas de transferencias directas, programas de conservación del medio ambiente y promoción de servicios ambientales y programas de promoción de la participación municipal. Como experiencias en el primer área se estudian las Cajas Rurales de Ahorro y Préstamos, Honduras; Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), Ecuador; Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), Colombia; y Programa de Agricultura Familiar (PRONAF), Brasil. Como fondos de inversión social, la Red de Solidaridad Social, Colombia; Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), México y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Perú. Como programas de transferencias directas, el PROGRESA, México y el Seguro Social Rural, Brasil. Como programas ambientales Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHS), Perú y Ecomarkets, Costa Rica. Y en el área de la participación municipal, Consejos del Desarrollo Local (CDL) del PRODECOP-INDAP, Chile y la participación indígena en Cantón Guamate, Ecuador (Berdegú *et al.*, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	125/516



pluriactividad y de generación de ingresos en los hogares rurales, una mayor sensibilidad a la demanda de los mercados y un menor grado de estatismo, reconociendo más importancia a la iniciativa empresarial privada.

También los organismos y agencias internacionales han incorporado esta aproximación en los programas financiados. Para los países centroamericanos, Richards (2002) identifica líneas de acción coincidentes en la intervención de estas agencias y distingue entre rutas primarias de salida de la pobreza y estrategias de desarrollo rural secundarias (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5: Rutas de salida y estrategias de desarrollo rural en Centroamérica por proponentes principales

Rutas			Proponentes principales
Primarias	Agricultura familiar		FIDA, IFPRI, BM, ONGs
	Dirigido por el crecimiento (empleo para los no pobres)	Agricultura comercial	USAID, BM, DFID, FAO, FIDA
		Diversificación (ERNA)	USAID, BM, DFID, BID
	Migración urbana		BM, USAID
	Bienestar (protección social)		FIDA, BM, BID, sociedad civil
Secundarias	Desarrollo regional		Janvry y Sadoulet
	Gobierno y empoderamiento		EU, FIDA, DFID
	Coordinación de los donantes		EU, UN, BID

NOTA: ERNA – empleo rural no agrícola.

FUENTE: Richards (2002).

En las primeras, se incluye el apoyo a las agriculturas campesinas y de pequeña escala, a explotaciones con mayor capacidad para insertarse en el mercado y a la diversificación hacia actividades rurales no agrícolas, a los migrantes rurales hacia las zonas urbanas, y al aumento de la inversión social en áreas con graves carencias. Entre las segundas rutas, se contempla la creación de entornos y contextos con mejores oportunidades de educación, de salud y de inversión; la incidencia en el empoderamiento de la población más pobre para mejorar su capacidad de negociación política y económica; y la mejora de la coordinación entre agencias de desarrollo para corregir las duplicidades e ineficacias en las intervenciones y asegurar la coordinación con las estrategias y políticas nacionales (Richards, 2004).

Como ya indicamos, las estrategias actuales y futuras de los mayores donantes prevén mantener el apoyo en este campo¹²⁴, aunque existen algunas diferencias significativas. En un análisis comparado entre agencias internacionales¹²⁵ elaborado por el BID (2003) se indica que todas ellas coinciden en vincular sus estrategias con el logro de

¹²⁴ Véase apartado 3.2.2 en página 47.

¹²⁵ Se analizan las estrategias de desarrollo rural del Banco Mundial, FIDA, BID, FAO, IICA, CIDA, USAID y Unión Europea.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	126/516



una reducción significativa de la pobreza y en reconocer la importancia para el desarrollo de las zonas rurales de un entorno macroeconómico estable, de las estrategias de vida de los hogares rurales, de gobiernos locales y regionales con suficientes capacidades institucionales y del papel de la agricultura y de la creciente importancia de otras actividades rurales no agrícolas¹²⁶.

Así mismo, las organizaciones no gubernamentales de mayor entidad en Latinoamérica también han priorizado en sus intervenciones cuestiones estrechamente relacionadas con una visión renovada del desarrollo rural. Durante la última década, las líneas de trabajo priorizadas han incidido en el apoyo a la participación ciudadana y la gobernabilidad local (89 por ciento de las organizaciones); la agricultura sostenible, el manejo sostenible de recursos naturales y la seguridad alimentaria (67 por ciento); y el desarrollo institucional de las contrapartes, en términos de liderazgo, cabildeo y desarrollo de redes (50 por ciento) (Biekart, 2005).

b. *Limitantes y condicionantes de las intervenciones territoriales para el desarrollo de las zonas rurales*

La implementación de enfoques territoriales de desarrollo en las zonas rurales latinoamericanas plantea algunos interrogantes relacionados, sobre todo, con su viabilidad, dadas las deficiencias en condiciones y capacidades estructurales de estas zonas. Algunos autores señalan que la aptitud de este enfoque está condicionado por la persistencia de ‘cuellos de botella’ en aspectos relacionados con los agentes y organizaciones locales, la participación, la disponibilidad de recursos financieros y la capacidad de estructuras intermedias (Bandeira *et al.*, 2004; Janvry y Sadoulet, 2004; Sumpsi, 2006).

Sin considerar las deficiencias en necesidades básicas, se suelen referir las carencias del capital humano y de las organizaciones locales en términos de capacidades gerenciales y técnicas, de escasa articulación o de tejidos asociativos raquíuticos y la débil presencia de estructuras de la administración pública central. En el ámbito de los gobiernos locales, su posición de referente público inmediato para los más desfavorecidos y su preeminencia como actores fundamentales para impulsar estas iniciativas evidencian

¹²⁶ Las divergencias están referidas a los siguientes aspectos: (i) coherencia del enfoque territorial con las líneas estratégicas priorizadas: BID, Banco Mundial, IICA y UE son más ruralistas, mientras que CIDA, FAO y USAID, a pesar de la denominación ‘rural’ mantienen estrategias agrarias; (ii) importancia del desarrollo institucional, asociado al perfeccionamiento de mercados rurales, establecimiento de encadenamientos y de relaciones intersectoriales, plataformas de concertación público-privados y construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local: Banco Mundial, BID, FIDA e IICA constituyen un núcleo duro institucional, y CIDA y USAID enfocan la mejora institucional referida al perfeccionamiento de los mercados (costes de transacción); y (iii) rechazo a visiones unidimensionales de las relaciones Mercado-Sociedad civil-Estado e impulso a instituciones de arbitraje: USAID y CIDA enfatizan el papel del mercado; el Banco Mundial, el BID y la UE, el rol de la sociedad civil y/o del Estado, caso de IICA y de FAO (BID, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	127/516



aún más las debilidades para asumir ese rol, en términos de liderazgo, capacidad propositiva, generación de consensos, entre otros aspectos. A pesar de los avances en la descentralización, las brechas entre competencias asignadas y recursos disponibles son considerables, y las obligaciones asumidas en términos de austeridad fiscal y de disponibilidad de recursos propios no hacen sino debilitar aún más su situación. Con frecuencia esto provoca el establecimiento de estructuras gestoras autónomas de gestión, sobre todo en los programas financiados por la cooperación internacional, cuyo limitado arraigo en el territorio juega en contra de la flexibilidad y las capacidades técnica y financiera disponibles.

Las limitantes materiales y financieras son otro ámbito de carencias. A las deficiencias estructurales, de infraestructuras, servicios públicos y en el funcionamiento de los mercados (información, servicios empresariales, derechos y garantías jurídicas, seguridad ciudadana), hay que unir la limitada capacidad financiera local que sirva de contrapartida al flujo de transferencias exógenas al territorio.

Por su parte, las peculiaridades del sistema político e institucional de algunos países latinoamericanos, y muy especialmente en el ámbito local, también afectan a la permanencia de actividades más allá del período de gobierno, al riesgo de corrupción y al uso partidista de estos programas (con frecuencia, convertidos en herramientas fundamentales para el proselitismo) y a la persistencia de profundas desigualdades locales que permiten a las élites locales retener los beneficios económicos y políticos.

Otro tipo de limitantes tienen un carácter estructural o exceden el ámbito de incidencia local. La discrecionalidad y discontinuidad de las políticas en la administración central suele provocar una multiplicidad de iniciativas dispersas, divergentes y solapadas en las zonas rurales, con frecuencia, por la falta de marcos estratégicos y de políticas que se prolonguen en el largo plazo. En otros casos, el exceso de descentralización y focalización origina la atomización y pérdida de las economías de escala en los proyectos económicos y sociales.

Bien es cierto que algunas limitantes (Bandeira *et al.*, 2004: 120-121) también estuvieron presentes, en distinto grado, en las zonas rurales europeas al comienzo de la iniciativa LEADER, sobre todo en aquellos países sin experiencia previa en este tipo de programas. Las carencias de las capacidades técnicas y de gestión para estos programas se suplieron con acciones dirigidas a la adquisición de capacidades. La dinamización de la sociedad civil y capacidad propositiva fueron aspectos deficientes al inicio que lograron mejorarse en convocatorias posteriores. Algo parecido sucedió con la participación de la población, aunque en este aspecto sería conveniente tener muy presente el alcance *real* de la participación ciudadana en los países europeos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	128/516



En otro orden, la falta de articulación y coordinación de políticas y entre los órganos públicos competentes (en los ámbitos geográfico y sectoriales) y la persistencia de políticas y estructuras administrativas públicas que responden a lógicas sectoriales son cuestiones que se acomodan entre las prioridades políticas una vez percibidas las contradicciones y solapamientos en el terreno.

Así mismo, la tendencia a politizar los procesos de desarrollo rural y los espacios de gestión es un aspecto recurrente en la experiencia española, y que sólo ha podido atenuarse a medida que las autoridades políticas y públicas han ido percibiendo el potencial efectivo de la iniciativa LEADER como instrumento de desarrollo (Esparcia *et al.*, 2000). En términos de aprendizaje habría que interpretar también la capacidad para diseñar mecanismos idóneos de gobernanza territorial (sean Grupos de Acción Local u otro tipo), una participación más equilibrada entre actores públicos, privados y sociales, el apoyo a iniciativas innovadoras frente a aquéllas con escasa viabilidad real, así como el sesgo asistencialista de los planes estratégico de desarrollo local.

Concluimos que las propuestas latinoamericanas de intervención en las zonas rurales promueven un progresivo apoyo a otras actividades, aparte de la agraria, que ofrecen a la población salidas alternativas de la pobreza (migración, diversificación agrícola, empleo rural no agrario, entre otras). La transformación institucional se considera un aspecto clave y, en distinto grado, se enfatiza la conexión exterior de las áreas rurales como motor de transformaciones sociales y productivas. Las propuestas ruralistas latinoamericanas incorporan la lógica espacial dentro de la lógica de actividad.

Damos por finalizado el análisis de los enfoques de intervención en las zonas rurales europeas y latinoamericanas y avanzamos hacia el logro del primer objetivo parcial que nos propusimos: *“Identificar qué tipos de procesos de adaptación y de cambio estructural implican los enfoques renovados de desarrollo para las zonas rurales”*. A ello dedicamos el último apartado.

3.5. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: ¿UN ‘PARADIGMA’ PARA EL DESARROLLO DE ZONAS RURALES EN EL NORTE Y EN EL SUR?

En este último apartado comenzamos exponiendo una síntesis propia sobre los procesos de adaptación y de cambio estructural que acarrea el enfoque renovado del desarrollo rural. A continuación, valoramos las aproximaciones latinoamericanas expuestas, enfatizando los aspectos particulares en cada una de ellas y cuestionamos la pertinencia de este enfoque renovado del desarrollo rural para la lucha contra la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	129/516



pobreza. Ello nos sirve para finalizar exponiendo algunas consideraciones a tener en cuenta en la implantación de este enfoque en intervenciones de desarrollo.

3.5.1. Hacia un nuevo enfoque del desarrollo en las zonas rurales

Para distinguir qué procesos de transformación estructural implica el apoyo renovado del desarrollo en las zonas rurales debemos tener presente la naturaleza polisémica del término ‘desarrollo rural’. Su aplicación para designar un concepto teórico, una política pública y unos procesos de cambio en estas áreas, además de la evolución constante de su enfoque, dificultan la distinción clara entre medios y fines de las intervenciones (Delgado, 2004). En la argumentación que sigue dejaremos a un lado la elaboración de un concepto teórico en torno al ‘desarrollo rural’ y nos enfocaremos en esbozar qué tipo de transformaciones se trata de inducir en estas zonas (*qué, para qué*) y qué aspectos instrumentales y operativos (*cómo*) implican este enfoque renovado. Ambas cuestiones originan procesos de adaptación y de cambio estructural en las zonas rurales.

Los enfoques descritos atienden esta distinción de manera desigual. Sólo el enfoque del desarrollo territorial rural del RIMISP le presta una especial atención, proponiendo dos procesos de cambio fundamentales: la transformación productiva y la transformación institucional. Asumimos esta distinción para discriminar los procesos de cambio en las zonas rurales.

Para concretarlos nos basaremos en la propuesta elaborada por Romero y Ferrero (2004) y Phong *et al.* (2007). Estos autores elaboran una síntesis muy apropiada para nuestros fines, por confluir en ambas el bagaje de la experiencia europea aplicada a dos realidades diferentes, una latinoamericana (Nicaragua) y otra asiática (Vietnam). Obviamos los aspectos referentes al diagnóstico y a las tendencias de cambio pues, aún recogiendo cuestiones relativamente análogas, son específicos de cada realidad nacional. Con estos aportes y los descritos previamente elaboramos nuestra propuesta, recogida en la Ilustración 3.1.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	130/516




Ilustración 3.1: Procesos fundamentales del enfoque renovado del desarrollo rural como ‘transformación territorial’ e ‘instrumento de intervención’



FUENTE: Elaboración propia, a partir de Schejtman y Berdegue (2003), Sepúlveda *et al.* (2003), Delgado (2004), Romero y Ferrero (2004) y Phong *et al.* (2007).

Distinguimos los procesos relacionados con la transformación estructural que se trata de inducir en las zonas rurales (*Territorio*) de los procesos asociados explícitamente con la metodología de intervención resultante (*Instrumento*).

Los procesos de cambio referidos al *territorio* podemos agruparlos en dos grandes clases (‘transformación productiva’ y ‘transformación institucional’) y en una tercera clase, a la que nos referimos como ‘ejes transversales’.

La *transformación productiva* comporta:

- *Revalorización de los recursos locales*: recuperar el conjunto de los recursos locales como base de las estrategias de desarrollo endógeno y ampliar la visión de esos activos territoriales como potenciales de desarrollo.
- *Diversificación de la economía territorial*: asumir la importancia de la actividad agraria, pero afrontando la ampliación de las fuentes de empleo y renta en la población mediante el impulso a otras actividades económicas rurales y no agrarias. En un contexto de lucha contra la pobreza, también implica apoyar acciones que sustenten las distintas rutas o salidas de la pobreza de la población.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	131/516



- *Demanda exógena como motor de transformación*: revalorizar los activos locales y diversificar la economía territorial conforme a la existencia de demandas y no sólo en virtud del potencial local.
- *Vínculos urbanos-rurales*: animar y reforzar los vínculos con núcleos urbanos como fuentes de acceso a servicios y bienes ausentes en el territorio.
- *Sostenibilidad de la gestión de recursos naturales*: aprovechar las funciones medioambientales y los recursos naturales disponibles en el territorio desde la lógica de la sostenibilidad.

La *transformación institucional* implica:

- *Autonomía territorial y delegación de responsabilidades*: transferir competencias y recursos, en función del grado de organización y el contexto institucional específico, para planificar y gestionar fondos y apoyar los planes de acción y las iniciativas locales desde una autonomía efectiva.
- *Implicación de la población en la toma de decisiones (enfoque ascendente)*: animar la participación y la implicación de la población en el diseño de las estrategias de desarrollo, por diversos o contrapuestos que sean sus intereses, generando espacios para la deliberación y consulta.
- *Articulación entre agentes (partenariado local)*: formalizar una alianza entre actores públicos, privados y sociales con el objeto de establecer una estrategia conjunta y un plan de acción para el territorio.
- *Coordinación horizontal* (entre organismos dentro del mismo territorio): impulsar la vinculación y coordinación con otros organismos o iniciativas presentes en un territorio enfatizando, en un primer momento, la complementariedad de la actuación o la predisposición a la cooperación sobre aspectos concretos.
- *Coordinación vertical* (con organismos fuera del territorio): generar masas críticas suficientes (acción con otros partenariados, vinculación con redes y plataformas exógenas) para incidir en espacios externos con capacidad de decisión sobre los territorios, acometer acciones de gran dimensión o procurar apoyo desde organismos públicos de ámbito superior.

Como *ejes transversales*, señalamos tres:

- *Innovación*: animar nuevas respuestas para los retos del territorio (revalorizar los recursos locales, paliar las carencias o debilidades del territorio, gestar y gestionar la alianza entre actores), surgidas de la propia iniciativa de los agentes locales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	132/516



- *Enfoque integrado y multisectorial*: procurar la coherencia entre las acciones de transformación productiva y el plan de desarrollo y la vinculación entre agentes y sectores en un mismo territorio.
- *Competitividad territorial*: impulsar transformaciones que no sólo impacten en los aspectos económicos (empleo y renta), sino que también conlleven una revalorización del capital humano y la explotación sostenible de los recursos naturales. La revitalización territorial no puede ser a costa de sacrificar el potencial natural o de aumentar la precariedad en la población local.

Los procesos de cambio referidos al *instrumento de intervención* implican los siguientes aspectos¹²⁷:

- *Definición del territorio*: elaborar el objeto central de la intervención, en función de los criterios siguientes: una *dimensión* óptima de territorio con suficiente masa crítica de agentes y población; una *homogeneidad* territorial (en términos de estructura productiva, geografía, recursos naturales, historia, cultura) que facilite la identificación del territorio en su conjunto con las líneas y acciones priorizadas en el plan de acción; *identidad* territorial entendida como sentido de pertenencia y valores fundamentales compartidos entre la población; *situación* en la jerarquía de asentamientos que permite el acceso a núcleos urbanos con un mínimo de servicios productivos y públicos; y *delimitación ascendente* del territorio resultado de un proceso de construcción social entre agentes locales.
- *Armonización de acciones ascendentes y descendentes*: más relevante que la forma en que surge o transcurre el proceso, es fundamental garantizar un funcionamiento democrático y una representatividad efectiva. La experiencia disponible en participación, el grado de organización o la etapa en el proceso influirán en el grado de impulso endógeno *vs.* exógeno necesario en cada momento.
- *Redes y cooperación en los territorios*: impulsar la generación de redes y la cooperación entre territorios con el objeto de facilitar la circulación y el intercambio de información sobre acciones y métodos innovadoras entre grupos locales, como forma de superar el aislamiento de los territorios.
- *Creación de un organismo local de desarrollo rural*¹²⁸: establecer un *partenariado* entre agentes públicos, privados y sociales, formalizado en

¹²⁷ Esta argumentación se beneficia, especialmente, de los aportes de Romero y Ferrero (2004) y Phong *et al.* (2007).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	133/516



función de las modalidades legales disponibles. La *planificación y gestión* ascendente del desarrollo económico del territorio no debe confundirse con la atención ‘descendente’ a infraestructuras y equipamientos sociales públicos por los organismos competentes. La definición de *estructura y funcionamiento* del partenariado (representatividad, contribución económica de los miembros, composición y elección de los miembros) recae exclusivamente bajo la responsabilidad de los actores locales¹²⁹.

- *Reconocimiento de la heterogeneidad rural (flexibilidad)*: permitir una respuesta diferenciada por territorio a los incentivos provistos en función de los rasgos específicos y potenciales de cada territorio (en la organización del organismo local, en la planificación y gestión del desarrollo territorial, en el tipo de revalorización de los recursos locales, entre otros aspectos).
- *Horizonte temporal de medio y largo plazo*: brindar un ‘factor de permanencia’ que permita planificar con un horizonte temporal amplio y dar continuidad a las acciones emprendidas (Delgado, 2005). Establecer y consolidar estructuras políticas capaces de autoadministrarse y de incorporar a otros actores locales en una toma de decisiones efectiva no puede plantearse a corto plazo.

3.5.2. Valoración de aportes latinoamericanos

Consideramos que no cabe hablar propiamente de corrientes únicas, sino de aproximaciones confluyentes desde diferentes disciplinas que enriquecen una ‘visión latinoamericana’ del desarrollo en las zonas rurales.

La perspectiva de la ‘nueva ruralidad’, en nuestra opinión, enfatiza la visión social e institucional. Propone una ‘agenda de investigación’ de los procesos del mundo rural desde una visión multidisciplinar, que mejora la comprensión de la complejidad del mundo rural latinoamericano (Ramos y Delgado, 2005). Su principal mérito radica en haber captado los procesos de transformación relativamente recientes en las zonas rurales y percatarse de su significado y las oportunidades que ofrecen (Kay, 2005). Se supera una caracterización dicotómica de las estructuras agrarias (latifundio *vs.* minifundio, grandes empresarios orientados al mercado *vs.* pequeños agricultores que producen para el autoconsumo) y se evidencia la creciente multi- o pluriactividad en la

¹²⁸ Es la denominación utilizada por Sumpsi (2006b), aunque estos organismos también son conocidos como Grupos de Acción Local o Grupos de Desarrollo Rural.

¹²⁹ Otros aspectos operativos fundamentales están referidos a la disposición de incentivos económicos, la disponibilidad de un equipo técnico de apoyo, la organización en comisiones y grupos sectoriales, y la definición de los criterios a cumplir por los proyectos productivos elegibles. Una cuestión crucial es la posibilidad de realizar una legalización ágil del partenariado y la existencia de fórmulas jurídicas apropiadas que, en el caso de no existir, demandarían cambios en el marco normativo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	134/516



economía campesina, el peso creciente del empleo y los ingresos rurales no agrícolas, la valoración del espacio rural (por ecologismo, recreación, turismo rural) y los cambios culturales y en estilos de vida de la población rural por la mayor interacción rural-urbana, la influencia de emigrantes retornados y los medios de comunicación. Su principal carencia es la multiplicidad de objetivos, algunos de ellos contradictorios y la ausencia de propuestas de políticas (Kay, 2005). La consideramos una aproximación germinal, establece principios y pautas para interpretar una realidad cambiante, priorizando el posicionamiento de los actores ante estas tendencias de cambio.

La perspectiva del ‘desarrollo territorial rural’ atiende, sobre todo, a una visión economicista e institucional de los cambios rurales. Bajo nuestro criterio, se apoya en la senda abierta desde la perspectiva anterior para interpretar esos cambios. Elabora un marco teórico propio y es más certera al plantear los vectores fundamentales de un enfoque territorial en las zonas rurales. Es una visión más integradora de la realidad rural con su entorno y con astucia capta la relevancia de las relaciones urbano-rurales para impulsar los procesos de transformación económica en las zonas rurales. Muy acertadamente llama la atención sobre los patrones de consumo y las demandas urbanas (sean indistintamente locales, regionales, nacionales o internacionales) como motor del cambio económico rural, aspecto fundamental en el proceso de cambio rural europeo. En las otras dos perspectivas latinoamericanas, las relaciones urbano-rurales se contemplan, sobre todo, desde la lógica del cambio social y cultural, soslayando la relevancia para la transformación económica. Un aspecto fundamental (para el diagnóstico y la elaboración de políticas) es la propuesta de tipologías de zonas rurales conjugando las transformaciones productiva e institucional. Esta propuesta únicamente adolece de una escasa operativización de la ‘compleja arquitectura institucional’ que propone para las intervenciones. No obstante, en nuestra opinión, el ‘desarrollo territorial rural’ es, teórica y operativamente, la aproximación más elaborada.

Por último, la perspectiva del ‘enfoque territorial del desarrollo rural’ representa la aproximación agrarista e institucional. Supone una maduración considerable de la propuesta inicial del IICA, aunque se mantiene en el terreno de áreas estratégicas y operativas sustanciales para la intervención. Su vía de entrada al territorio sigue siendo eminentemente agraria y evidencia una mayor atención a la seguridad alimentaria y una definición del territorio a partir de los recursos naturales base, preocupaciones secundarias en las perspectivas previas. Un avance importante es la contextualización de la visión territorial del desarrollo rural en el marco de la cohesión social y territorial. Consideramos como debilidades la visión excesivamente economicista de la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	135/516



competitividad territorial, obviando aspectos de la competitividad social o ambiental, presentes en la interpretación europea de este concepto que inspira la propuesta del IICA¹³⁰. A la vista de las condiciones existentes en el campo latinoamericano, algunas propuestas resultan avanzadas y probablemente sea más pertinente interpretarlas en términos de ‘máximos’, en cuyo caso sería recomendable contemplar alguna referencia a la gradualidad o enfatizar las carencias aún existentes¹³¹. En otros aspectos observamos cierta confusión de prioridades¹³².

En las tres perspectivas percibimos una influencia del enfoque LEADER y de la interpretación *ex post* de los alcances de esa iniciativa, más que de la experiencia global de política europea para las zonas rurales. La afinidad encontrada con multitud de iniciativas participativas y ascendentes en municipios y comunidades rurales en América Latina desde hace décadas podría ser una de las razones para explicar el atractivo de LEADER, por otro lado, iniciativa deudora de las experiencias en países en desarrollo (Korf y Oughton, 2006). Pero sería erróneo eludir el carácter de complementariedad de la iniciativa frente a la ingente inversión ‘descendente’ para la mejora de equipamientos sociales en las zonas rurales, amén del apoyo mantenido a las rentas agrarias. Las perspectivas latinoamericanas apenas atienden este hecho, manteniendo enfoques ‘ascendentes y participativos’ también para priorizar inversiones en infraestructuras y necesidades básicas. Creemos que hay múltiples cuestiones que exceden la competencia y capacidad de los agentes locales y ampliar la escala de intervención para realizar estas mejoras, es tan importante como superar la visión dicotómica y agrarista del mundo rural. Echamos en falta una referencia más decidida a los principios de cohesión social y económica (únicamente presente en la perspectiva del ‘enfoque territorial’) que contemple este tipo de inversiones, no tanto en términos de carencias del territorio, como de corrección de los desequilibrios entre territorios.

¹³⁰ Véase a este respecto, los aportes de Farrel *et al.* (1999) y Canto Fresno (2000).

¹³¹ La indicación de impulsar un “desplazamiento de competencias – del ámbito nacional al nivel local y regional – a fin de fortalecer un nuevo orden territorial” (Sepúlveda *et al.*, 2003: 86) y de considerar a “las comunidades, empresarios y autoridades son los agentes idóneos para gestionar las políticas territoriales” (p.88) creemos que exceden considerablemente el alcance del enfoque territorial, así como las competencias y capacidades territoriales en buena parte del campo latinoamericano.

¹³² Una “política de desarrollo rural que no tenga la capacidad de coordinar las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales es, sencillamente, ineficiente y costosa” (Sepúlveda *et al.*, 2003: 88).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	136/516



3.5.3. Pertinencia para la lucha contra la pobreza

Cualquier intervención en las zonas rurales latinoamericanas implica referirse al hábitat de más de la mitad de los pobres en este subcontinente. Luchar contra la pobreza inevitablemente requiere intervenir en estas zonas. Se enfatiza que el contexto de cambios ofrece un marco de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural (Janvry y Sadoulet, 2004). Todas las estrategias de desarrollo rural en las agencias internacionales incorporan entre sus objetivos la reducción de la pobreza. Sumpsi (2006) plantea que el ‘enfoque territorial’ es más adecuado que el enfoque CDD al trabajar en un ámbito superior y más agregado. También se acepta que las estrategias apoyadas en este tipo de intervenciones fomentan la diversificación económica, incentivando el aprovechamiento de recursos locales y el desarrollo de capacidades en los agentes locales, animan a superar el aislamiento de las zonas rurales así como a gestar un entorno rural que brinda nuevas oportunidades. Ahora bien, cabría cuestionarse si el enfoque territorial del desarrollo rural es pertinente para la lucha contra la pobreza.

A este respecto, resultan oportunas algunas reflexiones hechas por Berdegú *et al.* (2003) en el análisis comparativo ya referido. En este estudio se observó en los programas nacionales una serie de elementos coincidentes: estaban determinadas por la demanda de la población objetivo, incorporaban la focalización de recursos en los municipios y población más pobres, y asumían una gestión descentralizada en los territorios, con una activa implicación de los beneficiarios y una mayor participación privada en la provisión de bienes y servicios. De especial interés son las siguientes consideraciones:

- La mayoría de los programas examinados tenían como objetivo “*superar la pobreza de determinada población cuyas características (...) eran definidos por los propios proyectos*” (p.96).
- Muchos de los programas examinados resultaron ser “*relativamente más exitosos en lo que se refiere a atender algunos de los problemas de necesidades básicas que en producir cambios significativos en el ámbito del empleo o de la producción*” (p.96).
- “*Las acciones guiadas por la demanda parecen ser más efectivas en lo que hace a las NBI [necesidades básicas insatisfechas] que a la inducción de procesos de acumulación de activos generadores de ingresos*” (p.97).
- El término ‘comunidad’ “*tiende a ser aplicado a conjuntos muy heterogéneos que sin perjuicio de vivir en un área determinada tienen condiciones estructurales e intereses distintos e incluso conflictivos*”. Consideran problemático que “*muchas de las políticas orientadas por la demanda de la*

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	137/516



‘comunidad’ terminan con frecuencia por ser apropiadas por sectores distintos a aquellos a quienes iban dirigidas, sólo por el hecho de tratarse de grupos mejor informados, con mayor poder y con menos necesidades” (p.99).

- A efecto de focalizar la distribución de recursos, en todos los casos, ésta se apoyó “en la selección de comunas o municipios según índice de pobreza”. Los mapas de pobreza son considerados como una “buena guía para determinar (...) la asignación de los recursos” (p.100).

Frente a estas apreciaciones, exponemos las limitantes del enfoque territorial para la lucha contra la pobreza que señala Dumazert (2000):

- La mentalidad del combate contra la pobreza es la focalización hacia los pobres, no hacia el desarrollo integral de los territorios.
- El combate contra la pobreza ha nacido con una óptica de transitoriedad, frente a la necesidad de permanencia de las políticas de desarrollo rural.
- El combate contra la pobreza se pierde con frecuencia en análisis sobre la medición de la misma para poder focalizar mejor las acciones, cuando la lógica del fomento de las zonas rurales es universalista, aunque sesgadamente incluyente para todos los colectivos sociales de estas áreas.

Coincidimos plenamente con estas apreciaciones. La lucha contra la pobreza prioriza, como objetivo fundamental, la atención a la población más desfavorecida. Los mapas de pobreza son herramientas pertinentes para identificar los municipios con más graves carencias fundamentales y, muy probablemente, con desigualdades sociales más profundas. Procurar en este tipo de sociedades unos acuerdos estratégicos que incluyan a todos los agentes locales, elemento fundamental del ‘enfoque territorial’, resulta especialmente complejo. Consideramos comprensible que la aplicación en estos municipios de enfoques participativos y ascendentes, sesgados hacia la población más desfavorecida, sea exitosa precisamente para atender los problemas inmediatos de carencias básicas en estos colectivos y probablemente no lo sea tanto para incentivar la innovación y diversificación en las estrategias de producción¹³³.

Asumiendo la capacidad para articular una acción conjunta entre todos los agentes del territorio, la diversificación económica requiere agentes con un mínimo de condiciones, recursos y capacidades para asumir una parte del riesgo inherente. Excluir por principio a los agentes que pueden asumir el rol de motor de transformación

¹³³ En el caso europeo, reiteramos que el alcance de LEADER ha sido importante en términos cualitativos, en la percepción del entorno por los agentes locales y en la gobernanza territorial. Sin embargo, los proyectos impulsados han tenido un limitado impacto en términos de empleo y renta en la economía de estas áreas.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	138/516



productiva en un territorio puede ser aceptable con una visión de lucha contra la pobreza (enfocado en los colectivos más desfavorecidos), pero no con una visión de territorio (enfocado en el territorio integralmente). Cómo superar la oposición de colectivos cuyos intereses colisionan con las propuestas ‘ruralistas’ (Kay, 2005) es una cuestión no resuelta tampoco en la experiencia europea y, en lo que a gobernanza territorial se refiere, creemos que su resolución incumbe a los propios agentes territoriales.

En los términos planteados por las perspectivas ‘ruralistas’ latinoamericanas, creemos que el ‘enfoque territorial’ ni es apropiado para la lucha contra la pobreza ni para el desarrollo integral de los territorios rurales. Esta conclusión requiere algunas precisiones que exponemos a continuación.

3.5.4. Condicionantes para la implementación de una enfoque territorial del desarrollo en las zonas rurales

Para concluir nos referiremos a algunos aspectos que consideramos fundamentales precisar para valorar la implementación de un enfoque territorial en las zonas rurales. Distinguiremos entre condicionante exógenos y endógenos al territorio, e incluiremos algunas consideraciones referentes al método de implementación en programas con este enfoque.

a. Condicionantes exógenos al territorio

Nos ceñimos específicamente a dos aspectos: la visión del desarrollo de las zonas rurales desde una perspectiva de ‘cohesión social y económica’ y la demanda externa al territorio como motor de transformación productiva.

a.1) La cohesión social y económica como principio de intervención pública

El énfasis en la gestión descentralizada de los programas e iniciativas locales o en la creación de un organismo territorial para la gestión del desarrollo económico en absoluto deberían percibirse como argumentos para atenuar la responsabilidad de la administración pública central en las zonas rurales. Bien al contrario, la administración central mantiene la responsabilidad de garantizar un entorno macroeconómico estable y una política económica que no opere en contra del medio rural, del sector agrario o de la seguridad alimentaria en estas áreas. Insistimos también en la responsabilidad por dotar de infraestructuras y equipamientos desde una lógica descendente y una visión más amplia del espacio que la resultante de las prioridades y necesidades particulares

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	139/516



de cada territorio, considerando aquellos núcleos que pueden optimizar la cobertura de servicios públicos y la accesibilidad a un mayor número de territorios¹³⁴.

Posicionar a las zonas rurales como áreas que pueden aportar a la competitividad y al crecimiento sostenido requiere su incorporación a ejes de producción e intercambio más dinámicos (Ferrantis *et al.*, 2005). Corregir los desequilibrios territoriales se convierte pues en una condición imprescindible para generar crecimiento económico de forma estable en Latinoamérica, en el ámbito nacional o supranacional.

Nuevos avances en las iniciativas de integración latinoamericana, pero también en los esfuerzos por avanzar en la liberalización económica en el ámbito nacional, podrían verse deslegitimados si la población no percibe las mejoras que ofrece la integración para su nivel de vida y si no se amortiguan los perjuicios que acarrearían para los territorios en condiciones más desfavorables. Téngase en cuenta que la primera gran reforma de fondos estructurales en la UE se planteó para corregir los desequilibrios entre regiones comunitarias, pero también para amortiguar el impacto negativo que el Mercado Único podría implicar en las regiones más desfavorecidas.

El enfoque de cohesión y de corrección de desequilibrios o asimetrías territoriales se encuentra en una fase incipiente en los procesos de integración latinoamericana. En la actualidad, estas iniciativas adolecen del marco institucional y orgánico adecuado para asumir la corrección de desequilibrios territoriales en Latinoamérica con el enfoque europeo de 'Fondos Estructurales'. Que ahora mismo no pueda ser contemplado como un instrumento central no significa que pudiera serlo a medio o largo plazo.


Pero la inserción de las zonas rurales en ejes económicos más dinámicos no sólo está afectada por las limitantes institucionales para corregir las desigualdades territoriales. Esta inserción también requiere capacidad para endogeneizar las demandas externas como señales para la transformación económica rural.

a.2) La demanda externa como motor de transformación productiva

Los vínculos con las zonas urbanas se concretan no sólo en el acceso a recursos ausentes en los territorios para la transformación estructural. También para establecer cauces de acceso a demandas que podrían encauzar la orientación productiva de esa transformación. El impacto de esta cuestión en el cambio rural europeo ha sido enorme.

¹³⁴ A este respecto véase la experiencia de la Estrategia de Microregiones y de los Centros Proveedores de Servicios en México. La atención a las carencias en infraestructuras y servicios básicos se apoyó en la identificación de aquellos núcleos de población, en la jerarquía de asentamientos, que aseguran un mayor impacto de la inversión pública en función de la cercanía con otros núcleos de población menores.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	140/516



El planteamiento de cambio en el apoyo a la agricultura europea se provoca cuando cada vez es más difusa la separación entre sociedad rural y urbana, al extenderse un sistema de valores que ha generalizado pautas comunes de consumo entre todos los grupos sociales. El avance de ‘valores postmaterialistas’ se produce cuando buena parte de la población ya no se preocupa por la satisfacción de necesidades materiales, como la alimentación – satisfecha en términos de cantidad – sino por aspectos situados en la calidad de vida, como el medio ambiente (Moyano, 1997: 9-10). La experiencia europea evidencia cambios en las demandas de una sociedad que ha superado la precariedad en el consumo.

Sin embargo, esto no deja de ser una ilusión cuando se observan las realidades en países en desarrollo. La inducción de cambios en los gustos y preferencias sociales en una población que continúa percibiendo el campo y lo rural como una cuestión atrasada, donde incluso la propia población rural no quiere permanecer ahí al carecer de las condiciones mínimas para vivir, puede aparecer como una cuestión irrelevante. Ni las condiciones reales facilitan ese cambio, ni los gobiernos tienen esa visión, ni existe la posibilidad de priorizarlo en sociedades donde existe un estado de precariedad permanente y los modelos de consumo – tanto en clases urbanas como rurales – aspiran a mejoras cuantitativas más que cualitativas. Hasta cierto punto, esto puede ser comprensible para una mayoría de la población que carece de las condiciones mínimas para vivir o ha visto empeorada su situación en los últimos años. Esta situación se ve agravada cuando incluso entre los estratos más pudientes de las sociedad – al fin y al cabo, los referentes de consumo más cercanos y visibles –, los modelos de consumo ostentosos refuerzan ese sesgo hacia la cantidad frente a la calidad, cuando no, directamente son asimilados y son aspiración entre los estratos menos pudientes.

Esta cuestión del consumo puede plantear varios dilemas: ¿es aceptable que se trate de inducir patrones de consumo más ‘cualitativos’ y ecológicamente responsables en estratos sociales con una profunda precariedad en sus medios de vida?; ¿es criticable la aspiración a mejoras materiales cuantitativas y sustanciales, no ya en poblaciones con serias dificultades para sobrevivir, sino en estratos sociales medios que han visto recortado drásticamente su nivel de bienestar material?; ¿es exportable el modelo de consumo responsable y cualitativo de una parte reducida de la población del Norte a otros países del Sur?; ¿qué tiene más relevancia en el desarrollo de nuestras sociedades del Norte: el avance de esos modelos de consumo – hasta cierto punto alternativos – o la posibilidad de elegir?.

No pretendemos dar respuesta a estas cuestiones. Pero consideramos que resultan de suficiente peso como para asumir que los cambios de mentalidad y de las demandas

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	141/516



sobre bienes rurales pueden convertirse en un obstáculo considerable para que estos patrones de consumo actúen como motor de la transformación productiva rural.

b. Condiciones endógenas al territorio

La superación del aislamiento en un territorio rural necesita de agentes locales que interaccionen con agentes externos. La endogeneización de las demandas externas requiere acceso a la información y a los recursos necesarios. La facilidad para esa inserción en el entorno se verá influida por los canales, recursos y espacios inducidos desde fuera, pero también por la existencia de condiciones territoriales que lo faciliten.

b.1) Sobre la transformación institucional

El ‘enfoque territorial’ representa, en primera instancia, una transformación institucional del territorio rural. En Latinoamérica, los cambios institucionales resultado de los procesos de descentralización afianzan un nuevo escenario para los agentes. Siendo procesos aún inconclusos, estos cambios proveen las bases para afianzar una autonomía político-administrativa propia en unidades territoriales menores y para un cambio en la gobernanza territorial. Hasta ahora se ha favorecido el desarrollo social local (aspectos de educación primaria, salud, suministro de agua, infraestructura local) y todavía persisten carencias en términos de descentralización fiscal y de capacidad para el endeudamiento a los gobiernos locales. La instauración de mecanismos democráticos de consulta, rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones públicas y el fortalecimiento de la sociedad civil organizada se espera que deriven en una mayor presión y exigencia al desempeño sobre los gobiernos locales (Finot, 2001 y 2003). La necesidad de coordinación y colaboración entre agentes públicos, privados y sociales a diferentes niveles debe servir como germen de nuevos mecanismos de gobernanza territorial.

Sin embargo, la necesidad de actuar colectivamente y desarrollar alianzas puede enfrentarse a profundos recelos entre agentes locales, evidencia de profundas brechas sociales y desigualdades, o bien de un Estado deslegitimado históricamente y capturado por las élites (muy especialmente, en el nivel local) que no ofrece seguridad ni mecanismos de garantía para respaldar los acuerdos. Piénsese que esta nueva gobernanza territorial también plantea la ruptura de una identidad local muy arraigada en la figura del ‘notable local’ como pieza mediadora y articuladora de las relaciones entre el Estado central y las administraciones locales (Arocena, 1995).

b.2) Sobre la transformación económica

Pero además, esta transformación institucional no se traduce en una transformación productiva de manera automática. A modo indicativo, la profundización o ampliación de la implicación en la cadena productiva se puede enfrentar a la falta de mercados de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	142/516



bienes o servicios (proveedores, clientes, información, tecnología, infraestructuras, demanda final); la diversificación de las actividades económicas puede enfrentarse a un fuerte arraigo al monocultivo; y el aprovechamiento de los recursos locales requiere observar bajo otra perspectiva unos vínculos tradicionales y unos recursos que siempre han estado ‘ahí’, entre otros aspectos. Cuando hablamos de ‘condiciones endógenas’ también nos referimos a la existencia de una dotación mínima de recursos naturales con potencial de revalorización, centros urbanos intermedios vertebradores del territorio, un tejido mínimo de organizaciones sociales y productivas, el acceso al mercado crediticio, a recursos financieros y políticas e instrumentos públicos de fomento para inversiones productivas. Como señala Sumpsi (2006), el enfoque territorial no elimina la necesidad de políticas sectoriales sino que la hace más evidente.

c. Consideraciones de método

Para finalizar haremos unas consideraciones de método, matizando algunas apreciaciones hechas en los apartados anteriores que afectan directamente a la operativización del ‘enfoque territorial’.

c.1) Definición de lo urbano-rural

Dejando a un lado las discusiones sobre *lo rural* que han precedido a numerosas reflexiones sobre el desarrollo rural en los últimos años¹³⁵, existe una diferencia de aplicación fundamental, y probablemente de percepción, en las perspectivas europea y latinoamericana. En la discusión europea, la dificultad para definir qué es *lo rural* está relacionada con una concepción del espacio rural en base a tres componentes: una ecológica, una social (económica y ocupacional) y una mental (o cultural)¹³⁶. En la terminología de los organismos internacionales, asumida por los ministerios en bastantes países latinoamericanos, la distinción entre zona urbana y rural define como zona rural las comunidades y asentamientos humanos fuera del núcleo principal (o urbano) y dispersas en un término municipal, con independencia del tamaño de estos asentamientos y limitado a la componente de localización residencial y la distancia desde las ciudades¹³⁷.

c.2) Consideraciones en torno a la dinamización y la participación

Con anterioridad a la iniciativa LEADER en algunos países europeos no existían iniciativas participativas o de desarrollo endógeno (España, Portugal, Irlanda, Grecia).

¹³⁵ A modo indicativo, Baigorri (1995), Marsden (1995) y Carpio Martín (2000).

¹³⁶ Para Sancho Hazak (1997), esta concepción deriva en el intento de asignar pautas sociales a espacios físicos, lo que origina la dificultad para llegar a un consenso sobre qué es *lo rural*.

¹³⁷ Para Ferranti *et al.* (2005: 31) existen, al menos, tres formas de describir la ‘economía rural’ (*sic*): un enfoque sectorial, un enfoque de ingresos para los hogares y un enfoque territorial, que examina el espacio rural más generalmente, en términos de densidad de población y de distancia desde las ciudades.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	143/516



La experiencia LEADER tuvo un evidente impacto como acción innovadora. En América Latina, desde hace al menos dos décadas, hay un bagaje amplísimo de experiencias comunitarias y de desarrollo endógeno y una densa red de organizaciones de desarrollo que promueven la participación comunitaria a menor escala.

En un contexto así, un programa con las características del ‘enfoque territorial’ deja de resultar *tan* innovador y debe enfrentarse a una memoria histórica y a un *know-how* con frecuencia maleado. Garantizar un funcionamiento democrático y una representatividad efectiva, elementos esenciales, puede enfrentarse a dificultades considerables para (re)generar expectativas y dinamizar los agentes locales por la fácil asimilación a experiencias pasadas más o menos exitosas. También existe el riesgo de profundizar aún más una ‘cultura de la subsidiariedad’ que con frecuencia se critica duramente en la labor de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. En el ámbito de la participación ciudadana, a menudo valorada como indicador del compromiso por una iniciativa determinada, suelen obviarse aspectos como las expectativas por los beneficios inmediatos para los participantes (en especial, cuando las decisiones políticas tienen una alta relevancia en las sociedades) o el ‘coste de oportunidad’ para desarrollar otras actividades más productivas, cuando las decisiones políticas pierden progresivamente relevancia. Creemos que todo ello son retos a considerar para establecer una gobernanza territorial adecuada.

c.3) Arquitectura institucional

Un último aspecto sobre el que llamamos la atención es la arquitectura institucional necesaria para gestionar los programas y los fondos de apoyo a las iniciativas endógenas. La experiencia latinoamericana al respecto presenta algunas particularidades que suele sesgar la percepción. El referente más conocido son los órganos gestores de programas de desarrollo con personalidad jurídica propia y cierta autonomía administrativa frente a los institutos a los que se adscriben los programas. Esto les concede una flexibilidad de ejecución considerable, aunque también facilita que sean objeto de proselitismo político. La adscripción a niveles superiores de gobierno (como órganos de presidencia o vicepresidencia) suele brindar más agilidad, por otro lado, a costa de una sostenibilidad que no suele exceder el período de gobierno (Berdegué *et al.*, 2003). La arquitectura institucional propuesta es diferente por completo a estas experiencias.

La gestación de la estructura de planificación y gestión debe surgir de los propios agentes locales quienes, como ya indicamos, deben dotarla de la normativa y los modos de gobernanza que consideren oportuna. Esto no impide asesoramiento externo, pero las decisiones finales recaen por completo en los actores locales. En la operativa, la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	144/516



mayor preocupación que comparten los enfoques europeos y latinoamericanos es la capacidad de articulación horizontal y la generación del consenso desde la base. Escasa atención suele darse a la capacidad de ‘agencia’ (*agency*) o de articulación vertical, por otro lado aspecto clave para conseguir la inserción en redes y espacios de toma de decisiones en ámbitos externos al territorio (Kay, 2005).

Una última cuestión es el alcance de las responsabilidades. Las experiencias más avanzadas de estructuras asentadas en los territorios europeos han comenzado a plantear la asunción de nuevas competencias, al menos como entes coordinadores de políticas sectoriales en el territorio (Esparcia *et al.*, 2000). En el caso de las experiencias latinoamericanas, frente a algunas propuestas que proponen dotar a estas estructuras de competencias para proveer bienes públicos territoriales o regionales (Sepúlveda *et al.*, 2005), consideramos más conveniente descartar cualquier discusión al respecto. Amén de la considerable carga que supondría para estas estructuras y los recelos que pueden generarse en los organismos públicos competentes, podría amenazar la consolidación de unos procesos de descentralización aún incipientes.

Damos por concluido este capítulo. Tras analizar el contexto y los rasgos específicos de los enfoques ruralistas europeo y latinoamericanos, hemos planteado una síntesis de los procesos de transformación estructural y del instrumento de intervención característicos de este enfoque renovado del desarrollo en las zonas rurales. Concluimos que no es un instrumento pertinente para la lucha contra la pobreza. Ante el tipo de transformaciones institucionales y económicas a impulsar, en algunas áreas pueden existir limitantes (endógenas y/o exógenas) para una implementación eficaz de este enfoque.

Estas limitantes confluyen y dan forma al territorio de intervención, sujeto y objeto central de las intervenciones bajo este enfoque. En el próximo avanzamos en la conceptualización del territorio como objeto de estudio. El enfoque de la ‘complejidad’ y los aportes en torno a la resiliencia en los sistemas complejos nos ofrecen las bases fundamentales para ello.

3.6. BIBLIOGRAFÍA

- AIYAR, S.; A. PARKER y J. VAN ZYL (1995a), “Decentralization: a new strategy for rural development”, *Agriculture and Natural Resources Department - Dissemination Notes*, 1. Washington DC: Banco Mundial.
- AIYAR, S.; A. PARKER y J. VAN ZYL (1995b), “How well has decentralization worked for rural development”, *Agriculture and Natural Resources Department - Dissemination Notes*, 2. Washington DC: Banco Mundial.
- ALADI – CAN – MERCOSUR – OTCA – CEPAL – CAF (2005), “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, *Documento de Conclusiones del Foro de Reflexión ‘Un nuevo*

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	145/516



tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana, 21 de octubre de 2005. La Paz: Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Secretaría General de Comunidad Andina de Naciones (CAN), Secretaría del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

- ALADI (2005), *Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005*. Montevideo: Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI).
- ALBERT, M. (1992), *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- ARGÜELLES, M; C. BENAVIDES y P. FONSECA (2003), “La convergencia real en la Unión Europea: un análisis del Fondo de Cohesión”, *ICE Revista de Economía*, 806, abril, 193-203.
- ARNALTE ALEGRE, E. (2002), “PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio”, *Boletín Información Comercial Española*, 803, 45-60.
- AROCENA, J. (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) – Universidad Católica del Uruguay – Editorial Nueva Sociedad.
- BANCO MUNDIAL (1982), *World Development Report 1982: Agriculture and Economic Development*. Washington DC: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997), *Rural development: from vision to action*. Washington DC: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2003), *Reaching the rural poor*. Washington DC: Banco Mundial.
- BAIGORRI, A. (1995), “De lo rural a lo urbano”, *Ponencia presentada en el V Congreso Español de Sociología*, Granada.
- BANDEIRA, P.; I. ATANCE y J.M. SUMPSI (2004), “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51, 115-136.
- BARDAJÍ, I. y C. MORENO (1988), “Los fondos estructurales agrícolas en el desarrollo regional español”, *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 3, 59-84.
- BECATTINI, G. y E. RULLANI (1993), “Sistema locale e mercato globale”, *Economia e Politica industriale*, 80.
- BERDEGUÉ, J.; A. SCHEJTMAN, G. ESCOBAR; E. RAMÍREZ y J.C. CARO (2003), *Análisis de la situación de las dinámicas sociales, las políticas sociales y las innovaciones requeridas para el ámbito rural*, documento elaborado para la Fundación Chile 21. Santiago de Chile: RIMISP. [Documento en línea] <www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1874> [Consulta: 24-3-2007]
- BID (1998), *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*, ENV-122, junio. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (2003), *Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural*, diciembre. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (2005), *Estrategia de Desarrollo Rural*, borrador, 22 de febrero. Washington DC: Unidad de Desarrollo Rural – Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BIEKART, K. (2005), *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes*, documento de trabajo. Utrecht: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) – Instituto de Estudios Sociales (ISS). [Documento en línea] <www.icco.nl/documents/MAPEO_LA_version_junio_de_2006.pdf> [Consulta: 24-3-2007]
- CALDENTEY DEL POZO, P. y J.J. ROMERO (1998), “El granero de Centroamérica: reflexiones desde Europa”, *Revista Envío*, 194. Managua: Universidad Centroamericana (UCA). [Documento en línea] <www.envio.org.ni/articulo/358> [Consulta: 24-3-2007]
- CALDENTEY DEL POZO, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- CAN – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2004), *Conclusiones del Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social*, 7 de diciembre de 2004, Cuzco.
- CAN – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2006), *Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina*, Documento de trabajo, SG/dt 349, 4 de julio. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. [Documento en línea] <www.comunidadandina.org/csn/CAN-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf> [Consulta: 24-3-2007].
- CANTO FRESNO, C. (2000), “Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, 69-84.
- CARPIO MARTÍN, J. (2000), “Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, 85-100.
- CCAAM – CONSEJO CONSULTIVO ANDINO DE AUTORIDADES MUNICIPALES (2005), *Declaración de la Primera Reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) el 1*

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	146/516



de julio de 2005. Lima. [Documento en línea] <www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec1-7-05.htm> [Consulta: 1-10-2006].

- CEPAL-UE (2004), *Conferencia "Integración económica y cohesión social. Lecciones aprendidas y perspectivas"*, 11 y 12 de noviembre. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Unión Europea (UE). [Web en línea] <www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ues/noticias/noticias/3/20373/P20373.xml&xsl=/ues/tpl/p1f.xsl&base=/ues/tpl/top-bottom.xsl> [Consulta: 24-3-2006]
- COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA (2005), *Decisión 621: Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria*, Reunión de la Comisión de la Comunidad Andina del 16/VII/05, Lima.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1957), *Tratado de Roma. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991), *Evolución y futuro de la PAC*, COM(91) 100 final. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas..
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002), *Comunicación de la Comisión 'La lucha contra la pobreza rural - Política y enfoque comunitarios respecto al desarrollo rural y la gestión sostenible de los recursos naturales en los países en desarrollo'*, COM(2002) 429 final. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003), *Libro verde sobre los servicios de interés general*, COM(2003)0270 final. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005), *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013*, COM(2005) 299 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1988), *El futuro del mundo rural*, COM(1988) 501 final. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a), *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Comité de Desarrollo Territorial. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b), *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos, Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, COM(2001) 0024 final. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004), *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, COM(2004) 107 final. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2005), *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM(2005) 636 final. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004), *Propuesta de Reglamento del Consejo de 14 de julio por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y a Fondo de Cohesión*, COM(2004) 492 final. Bruselas.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2003), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 27/03: Fondos Estructurales*, XXV Reunión del Consejo del Mercado Común del 15/XII/03, Montevideo.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2004), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 45/04: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur*, XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común del 16/XII/04, Belo Horizonte.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2005a), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/05: Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur*, XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común del 19/VI/05, Asunción.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2005b), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 24/05: Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur*, XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común del 08/XII/05, Montevideo.
- CONSEJO EUROPEO (2000), *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa*, 23 y 24 de marzo.
- CPA – CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (2000), *Acta de Lima*, Conclusiones del Debate Presidencia con motivo del XII Consejo Presidencial Andino del 9 y 10 de junio, Lima.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	147/516



- CPA – CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (2005), *Acta Presidencial de Lima: Democracia, Desarrollo y Cohesión Social*, Conclusiones del debate presidencial con motivo del XVI Consejo Presidencial Andino del 18 de julio, Lima.
- CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2005), *Declaración sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 29 y 30 de septiembre de 2005, Brasilia.
- CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006), *Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*, Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2006, Cochabamba.
- CUERVO, L.M. (2003) “Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”, *Serie Gestión pública*, 41, noviembre. Santiago de Chile: Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- DAHL-OSTERGAARD, T.; D. MOORE, V. RAMIREZ, M. WENNER y A. BONDE (2003), “Community-Driven Rural Development. What have we learned?”, *Technical Papers Series*, RUR-112. Washington DC: Sustainable Development Department – Inter-American Development Bank (IADB).
- DELGADO, M.M. (2004), *La política rural europea en la encrucijada*, Serie Estudios, 155. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- DELGADO, M.M. (2005), “La política rural europea: de Cork a Salzburgo”, en: VV.AA., *Agricultura Familiar en España 2005*, 56-65. Madrid: Fundación de Estudios Rurales – Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA).
- RAMOS, E. y M.M. DELGADO (2003), “El enfoque territorial del desarrollo rural: de las aportaciones teóricas asu aplicación a Andalucía”, en: DELGADO, M; M.C. LÓPEZ y J.J. ROMERO (Coords.), *Economía y territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza*, Colección ETEA, 195-220. Bilbao: Ed. Descleé de Brouwer.
- DGD – DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO (2000), *EC Policy and approach to rural development. Fighting rural poverty*, 15 de junio. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. [Documento en línea] <ec.europa.eu/development/body/theme/rurpol/outputs/fightingruralpoverty/fightingruralpoverty_en.pdf> [Consulta: 15-11-2006]
- DGPR – DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL (2004), *Informe intermedio sobre la cohesión territorial. Resultados preliminares de los estudios de ORATE y de la Comisión de la UE*, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DGRE – DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES EXTERIORES (2006), *Conferencia de Alto Nivel “Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe”*, 27 y 28 de marzo en Viena. Bruselas: Comisión Europea – Dirección General de Relaciones Exteriores (DGRE) [Web en línea] <ec.europa.eu/world/lac-vienna/events/social_cohesion.htm> [Consulta: 15-11-2006]
- DUMAZERT, P. (2000), *Apuntes sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en Nicaragua*, documento de trabajo, mimeo. Managua: Universidad Centroamericana (UCA) – Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua.
- ECHEVERRI, R. y E. MOSCARDI (2005), *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- ECHEVERRI, R. y M.P. RIBERO (2002), *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- ESPARCIA, J.; J. NOGUERA y M.D. PITARCH (2000), “LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica* de la Universidad Autònoma de Barcelona, 37, 95-113.
- ESPON (2005), *Final report of ESPON Project 2.1.3: The territorial impact of CAP and rural development policy*, European Spatial Planning Observatory Network (ESPON). Aberdeen: Arkleton Institute for Rural Development Research. [Documento en línea] <www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/277/file_1322/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- ESPON (2006), *Final report of ESPON Project 2.2.1: The territorial effects of structural funds*, European Spatial Planning Observatory Network (ESPON). Estocolmo: Nordic Center for Spatial Development. [Documento en línea] <www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/330/file_510/fr-2.2.1-full_final-vers_aug2006.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- FALUDI, A. (2005), “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 11-30.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	148/516



- FALUDI, A. (2006), "From European spatial development to territorial cohesion policy", *Regional Studies*, 40(6), 667-678.
- FARRELL, G.; S. THIRION y P. SOTO (1999), "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER", *Innovación en el medio rural*, Cuaderno nº 6, diciembre. Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.
- FERRANTI, D. de; G.E. PERRY, W. FOSTER, D. LEDERMAN y A. VALDÉS (2005), *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington DC: Banco Mundial.
- FILIPPO, A. Di (2006), *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*, SP/Di Nº 5-06, junio. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- FINOT, I. (2001), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Boletín del ILPES, 9, LC/IP/L.195. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- FINOT, I. (2003), *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Serie Gestión Pública, 38. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- GIARRACCA, N. (comp.) (2001), *¿Una nueva ruralidad para América Latina?*, Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- GIORDANO, P.; M. MOREIRA y F. QUEVEDO (2004), "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", *Documento de Divulgación*, 26. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- GONZÁLEZ CABRERA, A. (2005), "Desarrollo rural endógeno. Reflexiones ante el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo rural", en: VV.AA., *Agricultura Familiar en España 2005*, 75-82. Madrid: Fundación de Estudios Rurales – Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA).
- HENDERSON, V. (2000), "How Urban Concentration Affects Economic Growth", *Policy Research Working Papers*, 2326. Washington DC: Banco Mundial. [Documento en línea] <wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/bd04ac9da150d30385256815005076ce/8ad085e1e30cf428852568d300514199/\$FILE/wps2326.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- HERVIEU, B. (1996), "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo", en: RAMOS, E. y CRUZ, J., *Hacia un nuevo sistema rural*, Serie Estudios, 99, 27-48. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).
- IICA (2000), "El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Nueva ruralidad", *Serie Documentos Conceptuales*, marzo. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) – Centro Interdisciplinario de Investigaciones sobre Desarrollo (CIDER).
- INTAL (2005), *Carta Mensual*, 108, Julio. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- INTAL (2005), *Foro sobre 'Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades'*, celebrado el 6 y 7 de julio en Río de Janeiro. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) – Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [Web en línea] <www3.iadb.org/intal/Foro_INTAL_2005_09.htm> [Consulta: 15-11-2006].
- JANVRY, A. de y E. SADOULET (2001), "La inversión en el desarrollo rural es un buen negocio", en: ECHEVERRÍA, R. (comp.), *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- JANVRY, A. de y E. SADOULET (2004), "Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural", *Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe 'Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo XXI'*, 19 a 21 de octubre. San José: Banco Mundial. [Documento en línea] <www.bancomundial.org/cuartofoforo/text/AJANVRY-Oct20-2004.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- JORDAN GALDUF, J.M. (2000), "Los Fondos Estructurales y la ampliación al Este de la Unión Europea", *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 35, agosto, 85-102.
- JOUE, M. (1999) "La aportación de LEADER. Panorama de la diversidad nacional", *Seminario 'Integrar las enseñanzas de LEADER en las políticas rurales'*, junio. Valencia: Observatorio Europeo LEADER. [Documento en línea] <ec.europa.eu/comm/archives/leader2/rural-en/plr/mainstream/jou-es.doc> [Consulta: 15-11-2006].
- KAY, C. (2005), "Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte", *Seminario Internacional 'Enfoques y Perspectivas de la Enseñanza del Desarrollo Rural'*, 31 de agosto al 2 de septiembre. Colombia: Universidad Javeriana.
- KORF, B. y E. OUGHTON (2006), "Rethinking the European countryside – can we learn from the South?", *Journal of Rural Studies*, 22, 278-289.
- KRUGMAN, P. (1995), *Development, Geography and Economic Theory*. Boston: The MIT Press.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	149/516



- LIVERMAN, D.M. y S. VILAS (2006), "Neoliberalism and the environment in Latin America", *Annual Review of Environment and Resources*, 31(noviembre), 327-363.
- MAILLAT, D. (1995), "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship and Regional Development*, 7.
- MARSDEN, T. (1995), "Beyond agriculture? Regulating the New Rural Spaces", *Journal of Rural Studies*, 11(3), 285-296.
- MEIJERS, E. y A. ROMEIN (2003), "Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions", *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 173-186.
- MOYANO, E. (1997), "Presentación", en: GRUPO DE BRUJAS, *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, 9-11. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MOYANO, E. (2005), "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural", *Documento de trabajo*, 14-05. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA) – Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). [Documento en línea] <www.iesaa.csic.es/archivos/documentos-trabajo/2005/14-05.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- NORTH, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 2ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2002), *The future of rural policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*. París: París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- OCDE (2006a), *The new rural paradigm: policies and governance*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- OCDE (2006b), "Reinventing rural policy", *OECD Policy Brief*, octubre. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). [Documento en línea] <www.oecd.org/dataoecd/18/9/37556607.pdf> [Consulta: 15-11-2006]
- ÖIR (2003), *Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II*. Viena: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- PAJEJO NAVAJAS, T. (2004), *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Madrid: Instituto Pascual Madoz – Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- PÉREZ CORREA, E. (2001), "Hacia una nueva visión de la ruralidad", en: Giarracca, *op.cit.*, 17-29.
- PÉREZ CORREA, E. (2002), "Lo rural y la nueva ruralidad", en: Pérez Correa y Sumpsi, *op.cit.*, 15-32.
- PÉREZ CORREA, E. y J.M. SUMPSSI (coord.) (2002), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PÉREZ CORREA, E. y M.A. FARAH (comp.) (2004), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).
- PÉREZ HARO, E. (2003), "La participación social como instrumento de desarrollo rural: el Programa de Zonas Marginadas de México", en: PÉREZ, E. y J.M. SUMPSSI (coord.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, 213-237. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PÉREZ, A. y CABALLERO, J.M. (2003), *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Programa Cooperativo FAO-Banco Mundial (FAO/CP). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). [Documento en línea] <www.fao.org/DOCREP/004/Y4524S/Y4524Soo.HTM> [Consulta: 15-11-2006].
- PHONG, D.T.; F. AMADOR y J.J. ROMERO (2007), *Bases for Territory-based Rural Development in Vietnam*. Hanoi: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) – Ayuda, Intercambio y Desarrollo (AIDA) – ETEA.
- PORTER, M.E. (1998), "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, 77-90.
- QUADRA-SALCEDO, T. de la (2004), "Prólogo", en: Parejo Navajas, *op.cit.*, 9-20.
- RAMOS, E. y J. J. ROMERO (1993), "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural", en: RAMOS, E. y P. CALDENTEY (coord.), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, 15-24. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca – Junta de Andalucía.
- RAMOS, E. y J. J. ROMERO (1994), "Del 'productivismo' al 'ruralismo': una reflexión sobre la política agraria en Andalucía", *Revista de Estudios Agro-sociales*, 169, julio-septiembre.
- RAMOS, E. y DELGADO, M.M. (2005), "El enfoque territorial del desarrollo rural: de las aportaciones teóricas a su aplicación en Andalucía", en: DELGADO, M.; M.C. LÓPEZ y J.J. ROMERO (coords.), *Economía y territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza*, Colección ETEA. Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer.
- REIG, E. (2000), "Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea", *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 35, 57-84.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	150/516



- RICHARDS, M. (2004), *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura sobre el desarrollo rural*. San José: Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DfID) – Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) – Overseas Development Institute (ODI).
- RODRÍGUEZ, R. (2000), “El desarrollo rural en Iberoamérica desde una óptica eurocéntrica”, Seminario Internacional *La nueva ruralidad en América Latina*, 22 al 24 de agosto. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- ROMERO, J.J. y G. FERRERO (ed.) (2004), *Desarrollo rural en Nicaragua. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*. Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer
- RUIZ, A. (2002), “El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, octubre. Veracruz (México): Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). [Documento en línea] <www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/sem_territ/pdfs/panel1/I_3_TERRITORIALIDAD_A-Ruiz.pdf> [Consulta: 15-11-2006].
- SARACENO, E. (2003), “La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano”, en: PÉREZ, E. y J.M. SUMPSI (coord.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, 169-181. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2003), *Desarrollo rural territorial*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- SCHMITT, H.B. y E.M. BENASAYAG (2006), “De la experiencia europea a la realidad en los países en vías de desarrollo: una propuesta para la comparación de acciones del Programa LEADER con iniciativas brasileñas de desarrollo local en el medio rural”, *Estudios Geográficos*, LXVII (260), 169-198.
- SCHRADER, H. (1994), “Impact assessment of the EU Structural Funds to support regional economic development in rural areas of Germany”, *Journal of Rural Studies*, 20(4), 357-365.
- SEPÚLVEDA, S.; A. RODRÍGUEZ y M. PORTILLA (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). [Documento en línea] <www.infoagro.net/shared/docs/a6/Libro_ETDR.pdf> [Consulta: 15-11-2006]
- SGCA – SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2004), *Decisión 585 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Creación del Comité Consultivo Andino de las Autoridades Municipales*, Gaceta Oficial 1067 del 14 de mayo de 2004. Lima.
- SICA – SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (2003), *Declaración de Belice de la XXII Cumbre Ordinaria de Presidentes Centroamericanos y República Dominicana*, 19 de diciembre de 2003. Belice: Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- SICA – SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (2006a), *Declaración de la XXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*, 11 de julio de 2006. Panamá: Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- SICA – SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (2006b), *Declaración de la XXIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*, 16 de diciembre de 2006. San José: Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- SOUTO GONZÁLEZ, X.M. (2006), “La Estrategia Territorial Europea: racionalización o privatización del espacio geográfico”, *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, 11(664). [Revista en línea] <www.ub.es/geocrit/b3w-664.htm> [Consulta: 23-4-2007].
- SUMPSI, J.M. (2006), “Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo territorial rural”, *Seminario Internacional “Territorios rurales en movimiento”*. 23 al 26 de abril. Santiago de Chile: RIMISP – IDRC.
- SUMPSI, J.M. (2006b), *Experiencias piloto de desarrollo local rural en América Latina: lecciones del proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras*, RUR-06-02. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- TOMÁS CARPI, J.A. (1988), “Prólogo”, *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 3, 5-12.
- URIESTE, M. y L. BALDOMAR (1999), “Participación popular, descentralización y Ley de Tierras: políticas diferenciadas para el Desarrollo Rural en Bolivia”, *Seminario Latinoamericano ‘Heterogeneidad agraria y políticas diferenciadas’*, 27 a 29 de noviembre. Cocoyoc (México): FAO – RIMISP. [Documento en línea] <www.rimisp.org/documentos/web/142/index.html> [Consulta: 1-10-2005].
- VARGAS, R. (1999), “El Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC – del Fondo DRI”, *Experiencias exitosas de Combate a la Pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: FAO – RIMISP. [Documento en línea] <www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=1732> [Consulta: 15-11-2006]

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	151/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

VEIGA, J. E. (2001), “Brasil rural precisa uma Estratégia de Desenvolvimento”, *Serie Textos para Discussão*, 1, Convenio FIPE – IICA. [Documento en línea] <www.rimisp.cl/boletines/bol24/doc6.zip> [Consulta: 1-10-2005].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	152/516



4. Los territorios rurales como sistemas complejos en transición: resiliencia y capacidad adaptativa

4.1. INTRODUCCIÓN

El enfoque renovado del desarrollo rural promueve dos grandes tipos de transformaciones estructurales en las zonas rurales: transformaciones institucionales y transformaciones económicas. Ambas son facetas clave del pretendido cambio en las zonas rurales. Uno de los aspectos centrales de los ejes metodológicos es la deliberación y elaboración de estrategias de desarrollo a partir de unos argumentos consensuados de actuación que deben guiar a los agentes locales. Todo recurso, activo y agente local es una célula clave potencial de un argumento de desarrollo; cada uno de ellos es susceptible de convertirse en detonador de un proceso de cambio estructural. Esta visión ampliada del potencial de las zonas rurales es la base de la idea del ‘territorio’ como elemento estructurador de las estrategias de desarrollo en estas zonas. Para Delgado (2004: 79), *“el territorio ha de ser considerado como un ‘todo’ aglutinador de los diferentes recursos existentes y debe tratar de implementar estrategias de calidad e innovación para valorizar estos recursos”*.

Esta idea de territorio nos brinda la posibilidad de concebir a las zonas rurales como sistemas integrados por unos agentes, unos recursos (o capitales del territorio) y unos procesos resultantes de las interrelaciones entre ellos. Con esta aproximación a una zona rural como sistema, dos aspectos resultan fundamentales: las interrelaciones entre agentes y recursos y las reglas, de cualquier tipo, que gobiernan estas interrelaciones. Éstos son los dos ejes conceptuales que desarrollamos en los dos próximos capítulos: el primero apoyado en aportes del campo de la ecología y el segundo en la corriente teórica del institucionalismo y del capital social.

En este capítulo abordamos el estudio de los ‘sistemas socioecológicos complejos’ y de la resiliencia como propiedad de aquellos sistemas capaces de acometer procesos de transformación. Creemos que esta innovadora corriente de estudios nos ofrece una aproximación de interés para conceptualizar las zonas rurales como sistemas de agentes y recursos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	153/516



El estudio de la resiliencia y de los sistemas socioecológicos ha encontrado en la ecología y en las ciencias ambientales un campo muy fértil para su desarrollo¹. Es un ámbito de estudio que encuentra en la Alianza por la Resiliencia (*Resilience Alliance*), una red multidisciplinar para la divulgación y difusión científica y que engloba a importante número de centros de estudio distribuidos por todo el mundo. Entre las instituciones más renombradas se encuentra el Santa Fe Institute (Nuevo México (Estados Unidos)).

En España los programas de investigación en torno a la complejidad y los sistemas complejos están asociados, sobre todo, al campo de la física, la ecología y la biología. Entre los centros especializados destacamos el Grupo de Ecología Integral (*Integrative Ecology Group*, IEG) en la Estación Biológica de Doñana en Sevilla, del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); el Laboratorio de Sistemas Complejos, de la Universidad Pompeu Fabra (UPF) en Barcelona; y el Grupo de Dinámica no Lineal y Teoría del Caos en la Escuela Superior de Ciencias Experimentales y Tecnología (ESCET) de la Universidad Rey Juan Carlos, en Madrid. El único centro que mantiene una línea aplicada a los sistemas sociales es el nuevo Instituto de Física Interdisciplinar y Sistemas Complejos (IFSIC), derivado de la Unidad de Física Interdisciplinar del Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA), ambos institutos mixtos entre el CSIC y la Universidad de las Islas Baleares. IFSIC esta implicado en el consorcio que ejecuta el proyecto PATRES (*Pattern Resilience*), iniciado en febrero de 2007 y a desarrollar durante tres años, incluido el Programa ‘Ciencias y tecnologías nuevas y emergentes’ (*New and Emerging Science and Technology*, NEST) del 6º Programa Marco de la Comisión Europea. Los objetivos de este proyecto son desarrollar nuevos métodos y herramientas para modelizar las dinámicas de sistemas complejos, definir políticas que permitan el mantenimiento o el

¹ En agosto de 2006, cuatro revistas científicas dedicaron un número íntegro a diferentes aspectos de los sistemas socioecológicos complejos y a la resiliencia. *Ecology & Society* (volumen 11, número 1 de agosto de 2006), editada por la *Resilience Alliance*, analizó la resiliencia en sistemas socioecológicos a partir de quince estudios de caso y que representan el estado actual del pensamiento en torno a la teoría de la resiliencia y de los principales aspectos encontrados en su aplicación. La revista *Global Environmental Change*, editada por el Zuckerman Institute for Connective Environmental Research (ZICER) de la Universidad de East Anglia (Reino Unido), estuvo dedicado en su número de agosto de 2006 (volumen 16, número 3) a la *Resilience, Vulnerability, and Adaptation - A Cross-cutting Theme of the Human Dimensions of the Global Environmental Change Program*, alrededor de los principales aspectos que definen las interrelaciones entre vulnerabilidad, resiliencia y adaptación en un sistema socioecológico. *Environment and Development Economics*, publicada en colaboración con el *Beijer Institute of Ecological Economics*, de la Real Academia Sueca de las Ciencias, estudió en el número de agosto de 2006 (volumen 11, número 4) la resiliencia bajo el paradigma del desarrollo sostenible en la gestión de recursos naturales. *Journal of Institutional Economics* (volumen 2, número 2 de agosto de 2006), cuyo editor jefe es Geoffrey M. Hodgson, cuenta entre sus asesores con Douglas C. North, Mark Granovetter y Elinor Ostrom y es editada bajo el auspicio de la *European Association for Evolutionary Political Economy* (EAEPE), dedicó un número especial al estudio de las interacciones entre la población, su entorno y los recursos a su alcance.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	154/516



reestablecimiento de patrones resilientes en sistemas complejos y validar estas innovaciones con estudios de caso².

Este capítulo se nutre de los principales aportes teóricos en torno a los sistemas socioecológicos y de la ‘nueva ecología’³. El capítulo consta de cuatro apartados principales y un quinto de síntesis.

En el primer apartado justificamos por qué asumimos un enfoque de la ‘complejidad’ para el estudio de las zonas rurales. Los aportes del ‘pensamiento complejo’ son la base de esta aproximación integradora al estudio de sistemas sociales y ecológicos.

A continuación introducimos el concepto de sistema complejo, sus características y propiedades emergentes, entre las cuales la resiliencia es un aspecto fundamental. El análisis de las dinámicas evolutivas en sistemas complejos ofrece estados recurrentes. Al incorporar en los sistemas complejos este carácter dinámico hablaremos de ciclos adaptativos y nos detendremos en las etapas ideales que se identifican en esa recurrencia, así como en dos arquetipos de ‘cuellos de botella’ (la trampa de la rigidez y la trampa de la pobreza).

Con el tercer apartado nos adentramos en un tipo de sistemas complejos, los sistemas socioecológicos. Expondremos qué rasgos caracterizan la influencia del componente humano en este tipo de sistemas y teorizaremos sobre cómo evolucionan, qué tipo de perturbaciones les afectan y cómo pueden superar las situaciones de crisis.

Ello nos ofrece la base necesaria para examinar en el cuarto apartado cómo se puede gestionar la resiliencia en un sistema socioecológico. Destacamos dos aspectos relacionados con la gobernanza del sistema y que sitúan al componente social en el centro de nuestra discusión: por un lado, los problemas de escala y las interrelaciones verticales y, por otro, la ‘gobernanza adaptativa’ necesaria para gestionar la resiliencia del sistema.

Concluimos proponiendo una interpretación de este marco conceptual aplicado a las zonas rurales, identificando fuentes de perturbación en estas áreas y elaborando las reflexiones necesarias para avanzar hacia nuestro primer objetivo instrumental: *“Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural”*.

² Para información adicional sobre el proyecto PATRES, véase: <www.patres-project.eu>.

³ Dado que prácticamente toda la literatura consultada y los aportes teóricos fundamentales se encuentran en inglés, hemos optado por mantener el término original junto a una traducción en español para facilitar la búsqueda de referencias adicionales en esta materia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	155/516



4.2. LA COMPLEJIDAD COMO ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DEL TERRITORIO

Nuestra percepción de lo que sucede en un territorio rural se basa en hechos estudiados profusamente y ampliamente contrastados en diversidad de contextos y sociedades a lo largo del mundo. Este conocimiento sobre el territorio rural se ha apoyado en áreas del conocimiento parceladas (ecología, política, sociología, economía, antropología, historia, entre otras). Con independencia del campo desde el que se enfoque, existe y se promueve un intercambio de conceptos entre disciplinas que provoca un indudable enriquecimiento (Harriss, 2002). Se conocen las múltiples dimensiones y aspectos que caracterizan a estas zonas y hay un esfuerzo permanente por ampliar y profundizar en el estudio de su multidimensionalidad.

La insistencia en estudiar el ‘territorio rural’ desde la multidisciplinariedad creemos que refleja una intuición compartida sobre la existencia de singularidades en zonas tradicionalmente aisladas de los ejes fundamentales de intercambio económico, marginadas de los centros de decisión política, estrechamente vinculadas a la actividad agraria, con una heterogeneidad tradicionalmente invisibilizada y altamente vulnerables al dinamismo modernizador de los núcleos urbanos durante las últimas décadas.

Nuestro punto de partida es, en palabras de García (1994: 93), *“el reconocimiento de que hay problemáticas complejas (o situaciones complejas) determinadas por la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que no son aislables y que, por consiguiente, no pueden ser descritos y explicados ‘sumando’ simplemente enfoques parciales de distintos especialistas que los estudien de forma independiente”*.

4.2.1. Hacia un paradigma epistemológico para una realidad compleja

El nuevo enfoque para el desarrollo de las zonas rurales insiste en dar un valor propio al ‘territorio’ como categoría conceptual. Aun cuando la aproximación desde una u otra disciplina resulta deficiente, nos hemos conformado con la multidisciplinariedad en la aplicación de conceptos y metodologías. De esta forma, hemos abordado al ‘territorio’ como la suma de las partes que lo integran por carecer de unas categorías analíticas y de un instrumental metodológico apropiados.

Este dilema se nutre de la tensión entre nuestra percepción sobre la realidad de las zonas rurales, que nos da un ‘sentido de su complejidad’, y nuestra forma de acometer el conocimiento científico, apoyado en el ‘paradigma de la simplicidad’.

Este paradigma ha caracterizado el desarrollo científico desde los aportes fundamentales de la mecánica clásica de Newton, del método experimental de Bacon y del positivismo de Comte. En su expresión más simple, se refleja en la distinción entre ‘ciencias de la naturaleza’ y ‘ciencias del hombre’ (García, 1994: 117-123). Todo este

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	156/516



bagaje epistemológico ha condicionado nuestros modelos mentales haciéndonos creer que *"los fenómenos lineales, predecibles y simples prevalecen en la naturaleza"*, cuando en realidad *"estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio, pues son los más fáciles de entender"* (Nieto de Alba, 1998; citado en Boisier, 2003). De ahí nuestra escasa capacidad para percibir la realidad de manera sistémica.

Probablemente, el principal error de nuestro conocimiento y, en consecuencia, de nuestra acción, no se encuentra *"en el error de hecho (falsa percepción) ni en el error lógico (incoherencia) sino en el modo de organización de nuestro saber en sistemas de ideas (teorías, ideologías)"* (Morin, 2005: 27). El paradigma positivista y el método analítico nos empujan al reduccionismo y nos incapacitan para elaborar marcos cognitivos y teóricos capaces de explicar la estructura y la dinámica de procesos complejos (Boisier, 2003). Si la teoría conforma nuestra acción, una teoría basada en el 'paradigma de la simplicidad' deviene en acciones 'simples' en el sentido de acciones parciales, reduccionistas y unidimensionales. Incluso cuando la intención sea positiva, un conocimiento reduccionista puede generar información irrelevante y manipulable, dando lugar a políticas equivocadas (Holling, 1997).

Podríamos asumir que el paradigma de la simplicidad no es válido para acometer el estudio del objeto 'territorio rural'. Boisier (2003) elabora un razonamiento análogo al proponer una reelaboración de las bases epistemológicas para el estudio del desarrollo. Reconociendo el desarrollo como un concepto *"complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia"*, este autor sugiere abandonar enfoques reduccionistas, mecanicistas y lineales y sustituirlos por *"enfoques holísticos, sistémicos, complejos y recursivos"*.

Según lo expresa Morin (2005: 27), *"toda visión unidimensional, toda visión especializada, parcial, es pobre"*. Asumir la complejidad de cualquier objeto de estudio requiere contemplarlo como un *"tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados"* (Morin, 2005: 32). En coherencia, un 'enfoque de la complejidad' requiere una reelaboración de nuestras ideas y categorías alrededor del objeto de estudio.

4.2.2. Principios y metaconceptos en el enfoque de la complejidad

A pesar de la conciencia de la multidimensionalidad y de la necesidad de acometer el estudio de una realidad desde la complejidad debemos evitar dos ilusiones (Morin, 2005: 22). Primero, *"creer que la complejidad elimina la simplicidad"*. El pensamiento simplificador desintegra la complejidad de lo real, mientras que el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificantes de pensar, pero rechazando las consecuencias reduccionistas y unidimensionales. Hay que evitar tanto un pensamiento *simplista* (reductor), que tan sólo percibe los elementos, como un

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	157/516



pensamiento *holista* (globalista) que no ve más que el todo. Segundo, “*confundir complejidad con completud*”. El pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional, pero sabiendo que el conocimiento completo es imposible y que jamás podremos escapar de la incertidumbre.

Se nos plantea el reto de cómo llevar a cabo el estudio de una realidad social desde la complejidad. Debemos considerar los confusos límites entre el sujeto y el objeto de estudio⁴. Esta confusión también supone una afectación entre el observador y el objeto estudiado. Nuestra comprensión ‘contamina’ nuestra percepción sobre el objeto de estudio. Somos ‘observadores racionalizadores’, tenemos la necesidad de “*encerrar la realidad en un sistema coherente de fenómenos (...) todo aquello en la realidad que contradice a ese sistema coherente es descartado, puesto al margen, visto como una ilusión o apariencia*” (Morin, 2005: 101). Esta afectación del objeto de estudio se convierte en la causa real de nuestro error en el conocimiento y en la acción⁵.

Si nuestra principal limitación está en la manera de organizar el conocimiento en sistemas de ideas, habrá que trabajar sobre categorías que eviten tanto aproximaciones reduccionistas como holistas. Morin sugiere trabajar sobre la idea de *meta-conceptos* elaborados a partir de ‘meta-puntos de vista’ en las que el observador-conceptualizador se integra en la observación y en la concepción del objeto de estudio (Morin, 2005: 105-108). Una manera de resolver la elaboración de estas categorías ‘meta’ la ofrece el concepto de ‘propiedades emergentes’, sobre la que volveremos más adelante.

Hay autores que directamente se refieren ya al ‘paradigma de la complejidad’ (Boisier, 2003). Para otros es precipitado aún hablar en esos términos en tanto que ‘paradigma’ representa el producto de todo un proceso cultural e histórico, lejos aún de concluirse si pensamos en la complejidad (Morin, 2005: 109). Por el momento nos referiremos a un ‘enfoque de la complejidad’ o a un ‘pensamiento complejo’.

Dos son las implicaciones inmediatas para nuestra investigación: (i) reelaborar nuestras ideas sobre los territorios rurales para convertir al territorio en una categoría

⁴ “Investigar la realidad social no es fácil. El investigador forma parte de la realidad social que debe investigar. La oposición sujeto/objeto se difumina. Pues objeto es lo que está fuera del sujeto, literalmente ‘lo que ha sido arrojado del sujeto’, y aquí el sujeto está dentro del objeto, y ¿cómo podemos comprender lo que nos comprende? Pues sujeto es lo que está sujeto o ligado, siendo el objeto aquello de lo que el sujeto está suelto (...) y aquí el sujeto está ligado por el objeto, aproximado en el orden social que debe investigar ...”. En: IBÁÑEZ, J. (1985), *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. Madrid: Ed. Siglo XXI. Citado en: Valero (2005: 2).

⁵ También podríamos hablar de otro tipo de afectación: la ‘contaminación’ de nuestra presencia. En la medida que somos ‘observadores observados’ provocamos reacciones en nuestro objeto de estudio. Es lo que podríamos denominar una afectación ‘activa’, mientras que la de comprensión sería una afectación ‘pasiva’. Entendemos que la aplicación del pensamiento complejo al estudio de una realidad social parte de reconocer las afectaciones que nuestra comprensión y nuestra presencia pueden provocar en el objeto de estudio.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	158/516



analítica integradora y (ii) replantearnos la validez del instrumental y del método científico tradicional para el estudio del territorio y de sus elementos integrantes. En los apartados siguientes y en el próximo capítulo abordaremos la primera cuestión; dejamos la segunda cuestión para la parte metodológica de la investigación.

4.3. SISTEMAS COMPLEJOS, CICLOS ADAPTATIVOS Y PANARQUÍAS

Comenzaremos definiendo las características fundamentales de la estructura y el funcionamiento de un sistema complejo.

4.3.1. Características de un sistema complejo

a. Estructura de un sistema complejo: heterogeneidad e interdependencia de los componentes

Planteemos el estudio de los problemas ambientales alrededor de una explotación agraria. Del amplio espectro de opciones para ello, en un extremo, podemos observar un conjunto de aspectos específicos y determinados (condiciones de los suelos, características de las explotaciones, prácticas agronómicas, vertidos y residuos generados), o bien considerar también aspectos tales como tipo de asesoramiento y servicios de extensión agraria disponibles a los agricultores, ayudas públicas para las inversiones físicas y mejoras en las fincas, controles administrativos a los vertidos, salubridad en la población, etc.

En el primer caso podemos necesitar conocimientos del campo de la geología, física, agronomía, lo que confiere un carácter pluridisciplinario al análisis, aunque que se mantenga enfocado en un proceso concreto. En el segundo caso aparecen también condiciones que afectan a la explotación, relacionadas con la gestión, tecnología, población, economía, gobierno y administración pública, entre otros. Estos otros aspectos que afectan a la explotación reflejan una multiplicidad de procesos cuyas interrelaciones generan la estructura de un sistema que funciona como una globalidad organizada. Esta es la idea fundamental de la complejidad en un sistema y pone de relieve dos aspectos:

- la *heterogeneidad* de los elementos o subsistemas integrantes, manifestado en la diversidad de ramas del conocimiento implicadas;
- la *mutua interdependencia* de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema.

A efectos de estudiar un sistema complejo, ambas características implican que el análisis de un sistema complejo no puede realizarse mediante la simple adición de estudios sectoriales sobre cada uno de sus elementos. Esta *no-aditividad* se justifica porque, en un sistema complejo toda alteración de una parte del sistema, se propaga

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	159/516



hacia el resto por medio del conjunto de relaciones e influencias que definen la estructura del sistema (García, 1994: 86). Luego el carácter de ‘complejo’ en un sistema no viene únicamente de la heterogeneidad de sus componentes, sino específicamente de “*las interrelaciones entre los componentes, cuyas funciones dentro del sistema no son independientes*” (García, 1994: 94).

b. Funcionamiento de un sistema complejo: persistencia e irreversibilidad

Hay un aspecto adicional de importancia en un sistema complejo y está relacionado con la certidumbre en su funcionamiento.

Imaginemos un sistema diseñado para ejecutar una tarea específica, con un conjunto cierto y cerrado de elementos ordenados desde una lógica de causalidad y bajo condiciones estrictas y situaciones predecibles (externas o internas al sistema); así sucede en cualquier diseño ingenieril (la construcción de un edificio, un proceso industrial). Frente a este tipo de sistemas, otros sistemas pueden tener uno o más objetivos, estar integrado por un conjunto incierto y abierto de elementos, y verse afectados de manera permanente por influencias externas y por una incertidumbre que confiere al azar un alto grado de influencia; un ecosistema (bosque tropical, estuario) o cualquier sistema social (una organización empresarial, una comunidad de regantes, un sindicato) serían ejemplos de este tipo de sistemas.

En el primer caso, pequeñas variaciones en el *desempeño* previsto pueden ser identificadas y corregidas revisando los parámetros y las variables del mismo. La cuantificación es fundamental para valorar ese desempeño. En el segundo, la constancia y las alteraciones en el desempeño dejan de ser tan relevante como la *persistencia* en su funcionamiento, afectada por las interrelaciones entre los elementos en el sistema.

Un *sistema complejo* es contemplado como un sistema autoorganizado, que se origina y perdura gracias a un pequeño número de procesos críticos no lineales. La complejidad en un sistema está caracterizada por la no-linealidad de los procesos reales y un carácter evolutivo que debe garantizar su persistencia (Holling, 2001). Este aspecto es crítico cuando tratamos con sistemas sociales afectados por procesos históricos, irreversibles y en los que cada momento implica unas condiciones particulares (Byrne, 1998; citado en Boisier, 2003).

Un sistema complejo se caracteriza, básicamente, por: la heterogeneidad de sus componentes; la mutua interdependencia en las funciones de dichos componentes del sistema; y la evolución, la no-linealidad y la irreversibilidad de los procesos e interrelaciones entre sus componentes.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	160/516



4.3.2. Propiedades emergentes en los sistemas complejos: riqueza, control interno y capacidad adaptativa

La heterogeneidad y mutua interdependencia de los elementos de un sistema complejo generan comportamientos que trascienden los que resultarían de la mera adición. Estos comportamientos agregados no son propiedades específicas o rasgos individuales de sus elementos, sino características funcionales nuevas y únicas del objeto agregado (el ‘sistema complejo’) que ‘emergen’ de las interacciones entre esos componentes. A estas características se las conoce como *propiedades emergentes*. De esta forma, la inflación y el desempleo son propiedades emergentes del sistema complejo económico⁶, o la extinción o la sobrepoblación de una especie, de un sistema complejo ecológico.

Holling (2001) propone tres propiedades emergentes básicas de un sistema complejo: la riqueza, el control interno y su resiliencia.

La riqueza es entendida como el abanico potencial de opciones a futuro del sistema. Es la ‘potencialidad’ (*potentiality*) del sistema. Recoge el conjunto de recursos y activos disponibles en un sistema. El beneficio fundamental de estos recursos no es tanto su tenencia como las opciones futuras de mejora en el bienestar que ofrecen. El segundo elemento, el control interno (*internal controllability*) está referido al grado de conexión (*connectedness*) entre las variables internas controladoras y los procesos del sistema. Representa el grado en el que un sistema puede controlar su propio destino y es un indicador de la cohesión interna. Por último, la resiliencia (*resilience*) como una medida de la vulnerabilidad del sistema a choques inesperados e impredecibles. Cuanto más resiliente sea un sistema, menos vulnerable será a las turbulencias y factores que le amenacen.

Un aspecto clave de esta característica es la capacidad adaptativa (*adaptive capacity*) del sistema. Este aspecto de la resiliencia es de fundamental importancia. Un sistema complejo no puede concebirse ajeno a perturbaciones que alteran las condiciones en las que se desempeña. En el mundo real, cualquier sistema está expuesto a alteraciones que amenazan su estabilidad. En función de la intensidad, el impacto de estas perturbaciones no podemos percibirlo como una mera cuestión de eficacia en el logro de un objetivo, sino como una cuestión de pervivencia que, en algún momento, requerirá la reinención del sistema. Esta reinención afectará tanto al tipo y grado de conexiones entre variables clave y procesos y supondrá una reelaboración del potencial de recursos en el sistema. Sobre esta capacidad adaptativa volveremos más adelante.

⁶ Para un análisis de la economía desde la teoría de los sistemas complejos, véase Ramos-Martín (2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	161/516



4.3.3. Ciclo adaptativo: la evolución de los sistemas complejos

El estudio de las dinámicas evolutivas de los sistemas complejos ha permitido vislumbrar estados recurrentes que estos sistemas atraviesan en su evolución (Beisner *et al.*, 2003). Esta ‘recurrencia’ en la evolución sugiere que un sistema complejo necesita del cambio y la evolución para perdurar; el dinamismo es inherente a un sistema complejo. Pero el concepto de sistema complejo es una idea ‘estática’. Para incorporar este carácter dinámico y evolutivo en un sistema complejo hablaremos de un ‘ciclo adaptativo’ (*adaptive cycle*) (Holling, 2001). Un ‘sistema complejo’ y un ‘ciclo adaptativo’ hacen referencia a una misma realidad, respectivamente, desde una óptica estática y dinámica.

Para hacer inteligible las dinámicas de cambio o de evolución en un sistema complejo necesitamos unidades de análisis apropiadas. Hablaremos entonces de las *etapas* en un ciclo adaptativo. Cada una de estas etapas corresponde con un estado diferente en un sistema complejo, configuraciones de las características de un sistema complejo (mayor o menor potencial, control interno y resiliencia).

Cuatro son los estados fundamentales identificados en un ‘ciclo adaptativo’ (Holling, 2001; Walker *et al.*, 2002). Un primer estado de rápido crecimiento y explotación del potencial del sistema (estado *r*), seguido de una prolongada fase de acumulación de recursos y potencial, monopolización y conservación de la estructura (estado *K*)⁷. En estas dos etapas, se observa una tendencia a conservar la estructura del sistema que permite ese rápido crecimiento. De esta manera, se provoca una acumulación de rigideces que lo hace más vulnerable a cualquier cambio o alteración. La siguiente etapa (estado *OMEGA*) representa una repentina ruptura en el ciclo de crecimiento y acumulación que se traduce en una abrupta liberación del potencial acumulado, etapa denominada de ‘destrucción creativa’ (*creative destruction*) parafraseando a Schumpeter (1942). El ciclo concluye con una etapa relativamente corta de renovación y reorganización del sistema (estado *ALFA*) que da paso a una nueva etapa de acumulación (estado *r*) y a un nuevo ciclo.

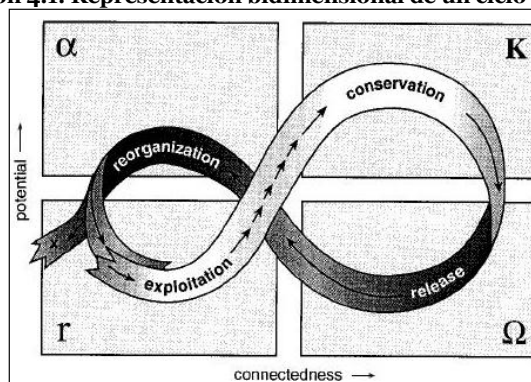
Estos cuatro estados del ciclo adaptativo se representan habitualmente como mostramos en la Ilustración 4.1.

⁷ La denominación de las etapas proviene de la aplicación original en el campo de la ecología: ‘*r*’ surge de la tasa de crecimiento de una población (*rate of growth of a population*) y ‘*K*’ de la capacidad de carga de la población en cuestión (*carrying capacity of a population*).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	162/516



Ilustración 4.1: Representación bidimensional de un ciclo adaptativo

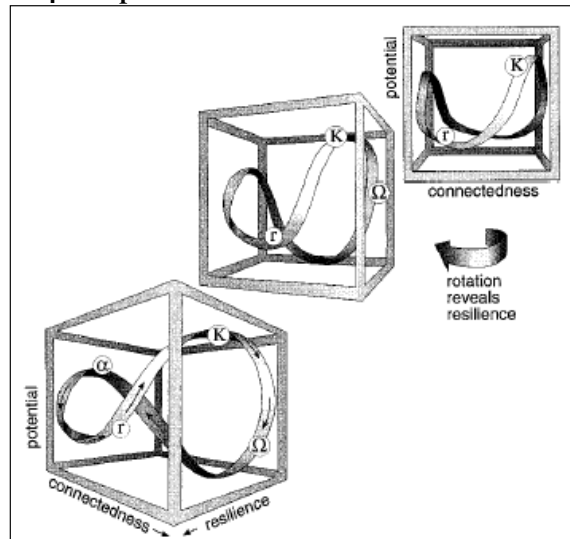


FUENTE: Holling (2001). Las flechas indican la velocidad de los cambios. Flechas discontinuas representan cambios lentos; una flecha continua representa cambios rápidos.

En esta representación (Holling, 2001) podemos observar las cuatro etapas del ciclo adaptativo sobre un plano bidimensional que recoge dos características básicas de los sistemas complejos: el control interno (*connectedness*) en el eje de abscisas y la riqueza o potencial (*potential*) del sistema en el eje de ordenadas. La distinta duración de cada etapa se representa con el tipo de flecha: discontinuas representan una mayor duración y continuas se asocian a hechos repentinos o de corta duración.

Para incluir la tercera característica (la resiliencia) necesitamos representarlo en tres dimensiones (Ilustración 4.2).

Ilustración 4.2: Representación tridimensional de un ciclo adaptativo



FUENTE: Holling (2001). Las flechas indican la velocidad de los cambios. Flechas discontinuas representan cambios lentos; una flecha continua representa cambios rápidos.

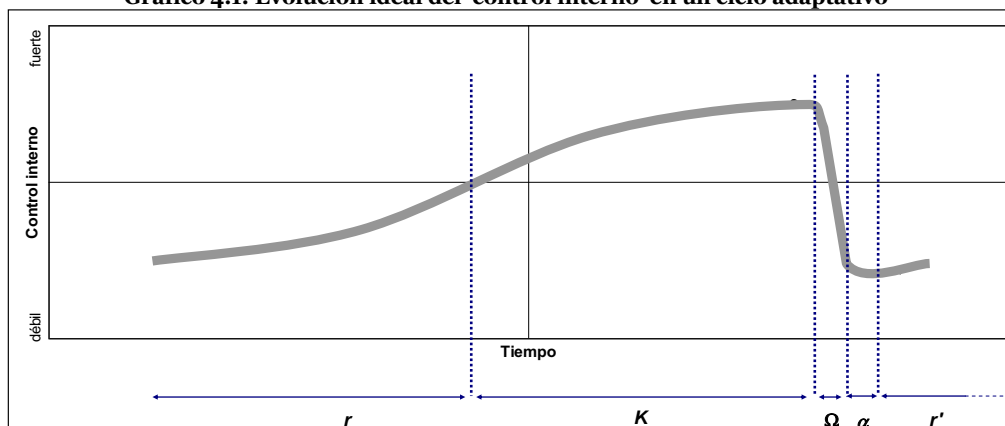
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	163/516



Como puede observarse (representación en la esquina inferior izquierda), la resiliencia de un sistema se expande y se contrae a medida que avanzan las sucesivas fases del ciclo adaptativo.

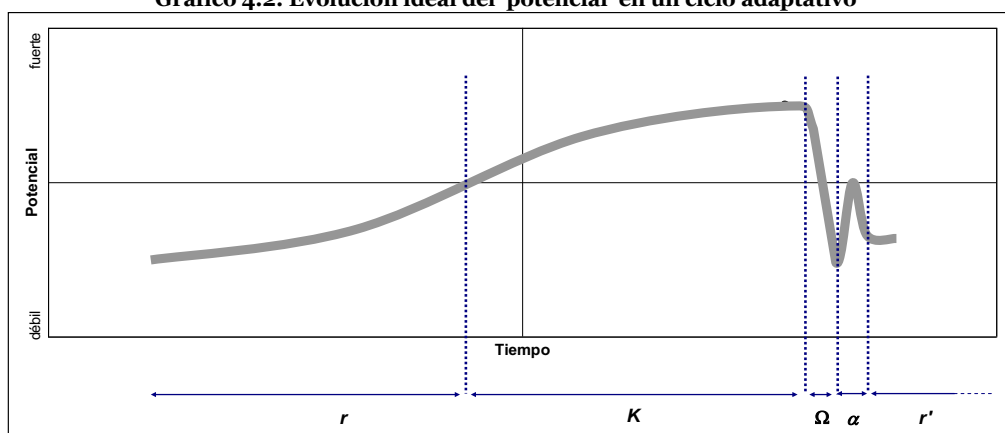
Para visualizar mejor la evolución de cada característica las hemos representado a mano alzada en planos individuales, situando el tiempo en el eje de abscisas. Podemos observar cómo evolucionan el control interno (Gráfico 4.1), el potencial (Gráfico 4.2) y la resiliencia (Gráfico 4.3) de un sistema complejo dentro del ciclo adaptativo.

Gráfico 4.1: Evolución ideal del 'control interno' en un ciclo adaptativo



FUENTE: Elaboración propia.

Gráfico 4.2: Evolución ideal del 'potencial' en un ciclo adaptativo

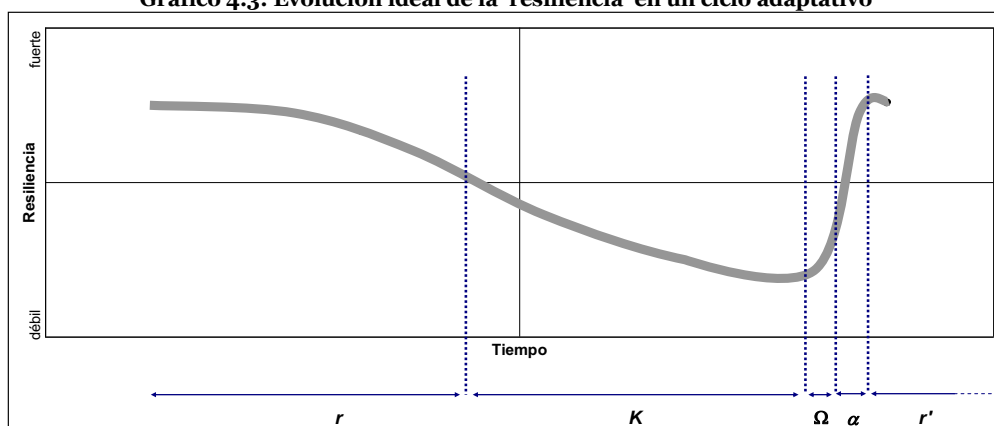


FUENTE: Elaboración propia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	164/516



Gráfico 4.3: Evolución ideal de la 'resiliencia' en un ciclo adaptativo



Las líneas divisorias entre etapas son indicativas y responden a los principales hitos característicos de cada rasgo a medida que transcurre el ciclo adaptativo.

Los cuatro estados se pueden asociar básicamente a dos grandes dinámicas del sistema. Una dinámica 'hacia delante' (*forward cycle*), expansiva y proactiva (estado r a estado K), y una dinámica 'hacia atrás' (*backloop cycle*), recesiva y retroactiva (estado $OMEGA$ a estado $ALFA$).

La *dinámica expansiva* comienza con una lenta acumulación y transformación de los recursos (potencial) del sistema. La etapa r está caracterizada por una acumulación progresiva de potencial y de eficiencia en la transformación de esos recursos y un aumento progresivo del control interno del sistema, de la 'conexión' entre variables clave y procesos endógenos. La gobernanza del sistema se afianza en la medida que el sistema es productivo. Esto se traduce en un mayor 'control interno' o controlabilidad y supone una mayor estabilidad en el sistema que lo hace ser progresivamente más predecible. Pero también es reflejo de una creciente monopolización de los recursos críticos en unos pocos 'expropiadores' o controladores clave. Aun cuando haya numerosos 'competidores', tan sólo unos pocos ejercen un control férreo sobre los recursos críticos del sistema.

La producción de recursos permite aumentar incrementalmente el potencial productivo a costa de un aumento en el control interno, en la estabilidad y en la monopolización. La tendencia a conservar la estructura que permite ese rápido crecimiento provoca una gradual acumulación de rigideces, de forma que la resiliencia disminuye progresivamente y todo ello augura la precipitación de una crisis. Es un momento de maduración de la etapa K , cuando la resiliencia se encuentra en sus niveles mínimos y el sistema se vuelve altamente sensible y vulnerable a pequeños cambios o alteraciones. En palabras de Holling (2001), "*the system becomes an accident waiting to happen*".

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	165/516



El tránsito de la etapa *K* a la etapa *OMEGA* supone una abrupta ruptura en la dinámica expansiva y el comienzo de una *dinámica recesiva*, como un período corto que ofrece una oportunidad para la innovación. En esta etapa *OMEGA* se produce una repentina caída del grado de control interno y del potencial productivo del sistema. Se trata de una etapa altamente impredecible. En ella se genera el ambiente necesario para reconfigurar las variables y procesos clave, experimentando, revalorizando ideas ajenas o variables y procesos propios desechados anteriormente. Este momento ofrece condiciones propicias para innovar y establecer las bases de un nuevo ciclo de crecimiento.

El tránsito a la etapa *ALFA* de reorganización se caracteriza por:

- una escasa conexión entre elementos clave del sistema y un débil control interno sobre procesos críticos, en tanto están redefiniéndose;
- un amplio margen para definir una nueva situación de ‘estabilidad’ interna y, en función de ella, un potencial por aprovechar;
- y, a medida que se afianza la nueva configuración de variables y procesos clave, una regeneración rápida de resiliencia.

La redefinición dependerá, en buena medida, de la idoneidad en los elementos y procesos previos que integraban el sistema. Si tras la crisis aún se consideran válidas algunas de las variables de la configuración anterior, el sistema tan sólo los reorganizará para mantener su funcionalidad. Pero la ‘debilidad’ del sistema también le hace ‘vulnerable’ a la entrada de innovaciones que pueden mantener o mejorar su resiliencia. Por otro lado, en esta etapa *ALFA* hay una cantidad considerable de potencial para opciones futuras (Holling, 2001)⁸. La recurrencia de los ciclos retroactivos aseguran períodos de crisis para la reorganización de la estructura y procesos de los sistemas (una reelaboración del ‘control interno’), permitiendo la acumulación de nuevos potenciales y recursos para un nuevo ciclo proactivo.

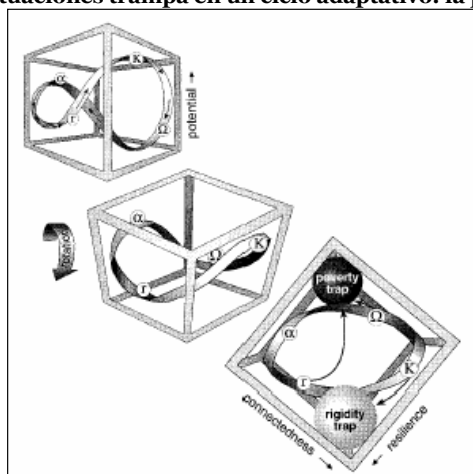
No siempre el ciclo adaptativo transcurre como idealmente hemos descrito. En ocasiones, un sistema se queda atrapado en estados ‘trampa’ del ciclo adaptativo. Estas situaciones se originan cuando surgen situaciones que bloquean el devenir ideal de alguna de las características del sistema. Holling (2001) identifica dos situaciones ‘trampa’ que denomina ‘trampa de la pobreza’ (*poverty trap*) y ‘trampa de la rigidez’ (*rigidity trap*) (Ilustración 4.3).

⁸ Lo consideramos un potencial incierto mientras no se haya definido la nueva configuración del sistema (el nuevo ‘control interno’).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	166/516



Ilustración 4.3: Situaciones trampa en un ciclo adaptativo: la pobreza y la rigidez

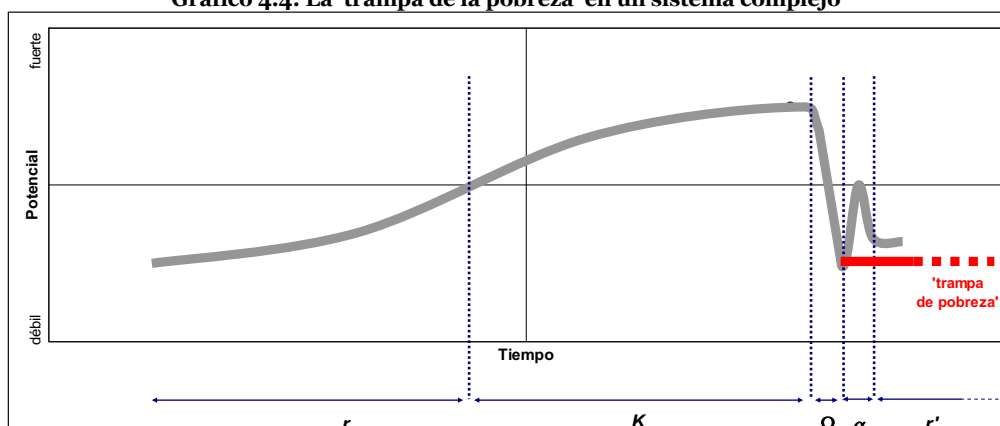


FUENTE: Holling (2001).

a. La trampa de la pobreza

La 'trampa de la pobreza' (Gráfico 4.4) supone el colapso del sistema ante una pérdida de potencial o de diversidad debido al desaprovechamiento o a la influencia de un evento traumático que provoca su desaparición.

Gráfico 4.4: La 'trampa de la pobreza' en un sistema complejo



FUENTE: Elaboración propia.

Se genera un 'estado de empobrecimiento' en el sistema caracterizado por un control interno bajo, una débil resiliencia y, específicamente, por un potencial reducido que no logra regenerarse. Precisamente por verse acompañado de una débil resiliencia situamos la trampa en el tránsito de *OMEGA* a *ALFA*. La alta vulnerabilidad representa un obstáculo añadido para su superación.

Ante esta situación de 'empobrecimiento estructural', Holling (2001) sugiere que, en el caso de que la recuperación sea posible, sería útil conocer los atributos críticos que

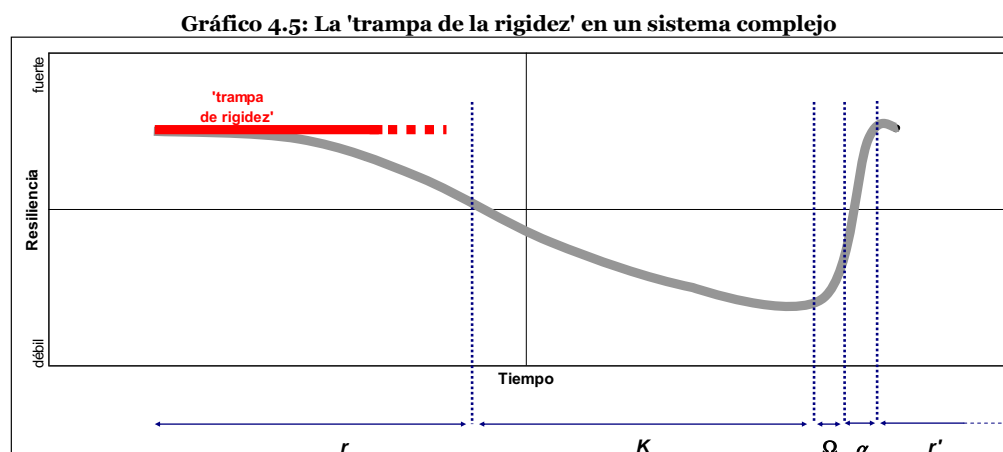
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	167/516



deben ser reinventados y reestablecidos a partir de la memoria residual acumulada en mitos y tradiciones que se van perdiendo⁹.

b. La trampa de la rigidez

La segunda situación está referida a la 'trampa de la rigidez' (Gráfico 4.5) y afecta directamente a la resiliencia del sistema.



En un ciclo adaptativo ideal, el inicio de las etapas producción y acumulación está caracterizado por un aumento del control interno y del potencial, a la par que se produce una progresiva reducción de la resiliencia. En ciertos sistemas se observa la permanencia de altos niveles de resiliencia, es decir, de una alta resistencia al efecto de perturbaciones (endógenas o exógenas).

Lejos de ser una característica positiva, esta persistencia limita la introducción de cualquier tipo de innovación, creación y adaptación lo que genera 'sistemas inadaptados' (*maladaptive systems*). En estos casos, un alto control interno es síntoma de métodos eficientes de control y 'represión' en el que cualquier innovación es atenuada o directamente rechazada.

Además de estas situaciones trampa, también hay otras situaciones que se desvían de la representación ideal del ciclo adaptativo. Por ejemplo, una fase de liberación que no supone pérdida de potencial. Así sucede en unas elecciones democráticas que provocan una reorganización del poder político, una 'ruptura programada' del control interno pero sin pérdida de recursos. Otro caso sería la fase de reorganización se afrontar con

⁹ Traducción propia de la cita original: "When recovery is possible it would be useful to know what critical attributes need to be reinvented and reestablished from the residual memory stored in slowly fading traditions and myths to recreate a new, sustaining panarchy" (Holling, 2001).



una pérdida tal de recursos o tras un impacto externo de tal magnitud que imposibilita cualquier posible innovación y cualquier esfuerzo deriva, de manera recurrente, en fracaso. Una tercera excepción sería la persistencia entre las etapas r y K por un tiempo prolongado, en la medida que los agentes del sistema dedican recursos del potencial existente a renovarlo y adaptarlo sin necesidad de esperar a momentos de crisis (Walker *et al.*, 2006).

Hasta ahora hemos hecho abstracción del entorno en el que se desenvuelve un sistema complejo. Es el momento de considerarlo.

4.3.4. Panarquías: las interacciones entre los ciclos adaptativos

Hemos partido del concepto de ‘sistema complejo’ para la representación estática de conjuntos de agentes y recursos. Con el concepto de ‘ciclo adaptativo’ incorporamos una dimensión dinámica y temporal. Necesitamos añadir una dimensión espacial para reconocer la existencia de ciclos adaptativos a diferentes escalas y las interrelaciones entre ellos.

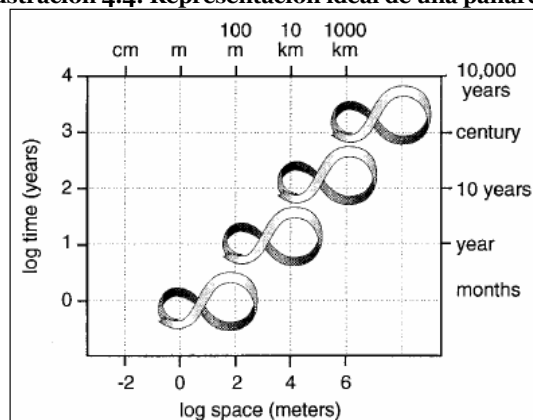
Es cuando surge el concepto de ‘panarquía’¹⁰ para considerar a la vez la naturaleza entrelazada en el espacio y evolutiva en el tiempo de los sistemas complejos. El término proviene del término griego *pánarkos* (‘que gobierna a todos’). Una *panarquía* (*panarchy* en inglés) es la representación jerárquica de un conjunto entrelazado de ciclos adaptativos (Holling, 2001). Frente a la concepción tradicional en los sistemas de jerarquías autoritarias, al hablar de panarquías el término ‘jerárquico’ se aplica a un conjunto de niveles semiautónomos mutuamente influyentes, que comparten ciertos atributos espaciales y que evolucionan a velocidades similares. Mostramos la representación ideal de una panarquía en la Ilustración 4.4.

¹⁰ El prefijo ‘pan-’ proviene del griego y significa ‘totalidad’ (RAE, 2003). Para Holling (2001), la aplicación en el estudio de los sistemas complejos deriva del dios Pan de la mitología griega como símbolo del cambio impredecible.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	169/516



Ilustración 4.4: Representación ideal de una panarquía



FUENTE: Holling (2001).

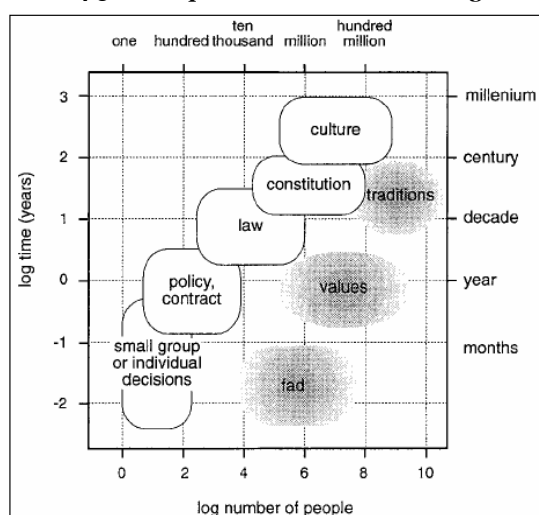
En ella están representados dos aspectos: en ordenadas el ámbito espacial de cada ciclo adaptativo y en abscisas el ámbito temporal en el que transcurren las etapas de cambio. Como podemos observar, los niveles superiores de la panarquía están compuestos de ciclos adaptativos más lentos (requieren entre los siglos y los 10.000 años) y con un ámbito espacial mayor (1.000 o más kilómetros) que los niveles inferiores, en los cuales los ciclos adaptativos son más rápidos (en términos de meses) y corresponden a espacios más reducidos (medidos en metros o hectómetros). A modo de ejemplo y *grosso modo*, la panarquía de una sociedad tendría el sistema complejo de un hogar familiar como uno de sus niveles inferiores; en los niveles superiores se situarían el consejo del distrito urbano, el ayuntamiento de la ciudad, el gobierno de la provincia, el gobierno de la nación y así sucesivamente.

En otros términos, la panarquía de las reglas sociales se podría representar como mostramos en la Ilustración 4.5, en la que se muestran los diferentes niveles de normas en una sociedad.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	170/516



Ilustración 4.5: Jerarquía institucional de las reglas sociales



FUENTE: Holling (2001).

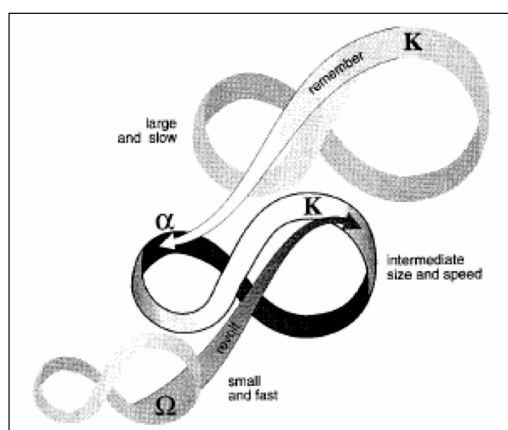
En los niveles inferiores se representan las decisiones individuales y de pequeños colectivos en la sociedad, que afectan a un número reducido de personas y se toman de forma casi permanente. Ascendiendo por la jerarquía se pasa por formas más elaboradas de normas (contratos, políticas, leyes, constitución) que implican a un mayor número de individuos y requieren un mayor tiempo para su elaboración y para su modificación. Hasta llegar al nivel superior de las tradiciones y de la cultura de la sociedad, con una escala temporal asociada en términos de siglos.

Cada nivel tiene un sentido en el conjunto de la panarquía, no sólo por sí mismo, sino también por las conexiones que mantiene con otros niveles. De las múltiples interacciones entre los niveles de una panarquía, dos resultan de especial interés en las etapas de cambio en un ciclo adaptativo: las interacciones 'revulsivo' y 'referente', denominación propia para los términos originales, respectivamente, de *revolt* (revuelta, sublevación) y *remembrance* (recuerdo, remembranza) (Ilustración 4.6).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	171/516



Ilustración 4.6: Interacciones entre niveles de una panarquía



FUENTE: Holling (2001).

Cuando un nivel de la panarquía entra en la etapa OMEGA, el colapso puede contagiarse a un nivel superior provocando una crisis. Esta situación será más probable si ese nivel mayor y más lento se encuentra en la etapa K, con una resiliencia mínima y una vulnerabilidad mayor. Este efecto *revulsivo* hace referencia a eventos repentinos a pequeña escala que sobrepasan la capacidad del nivel superior de la panarquía, en especial, cuando se han acumulado rigideces y vulnerabilidades.

Otro tipo de influencia relevante en momentos de cambio son los *referentes*. En el inicio de una etapa ALFA, una vez que la situación de crisis ya se ha producido, las oportunidades y las restricciones para renovar el ciclo adaptativo están fuertemente influenciadas por la etapa K de un nivel superior y más lento. Esta interacción se origina por la influencia del conocimiento previo y de las experiencias acumuladas e institucionalizadas en cada nivel de la panarquía.

En consecuencia, en los momentos de cambio en un ciclo adaptativo su inserción en una panarquía le ofrece fuentes vigorizadoras en los niveles inferiores y referencias para la renovación procedente de los niveles superiores. En términos más amplios, una panarquía logra renovarse con los ciclos adaptativos y de innovación en los niveles inferiores y más ágiles y mantiene su estabilidad como sistema gracias a unos niveles superiores lentos y de gran alcance.

En síntesis, como hemos expuesto cada nivel de una panarquía opera según su propio ritmo alternando ciclos de creación y conservación, generando y validando innovaciones por medio de la experimentación. Desde una visión amplia de la panarquía, cada ciclo adaptativo tiene tres funciones básicas:

- dentro de cada nivel, generar y validar innovaciones por medio de la experimentación;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	172/516



- entre niveles,
 - transferir información o materiales al siguiente nivel superior, más lento y amplio¹¹;
 - estabilizar las condiciones para la innovación en los niveles menores y más rápidos.

Hasta ahora nos hemos referido a sistemas complejos sin concretar el tipo de sistema. Dado nuestro ámbito de estudio nos interesan los *sistemas socioecológicos*, integrados por seres humanos y por recursos naturales y transformados.

4.4. LOS SISTEMAS SOCIOECOLÓGICOS COMO SISTEMAS COMPLEJOS: RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN

Cualquier sociedad basa su supervivencia en los sistemas ecológicos y naturales de su entorno físico. El medio natural es condicionante y resultado de la acción ejercida por la población que ocupa un espacio físico, utilizando y explotando los recursos naturales a su alcance. La intrínseca vinculación e interrelación entre un sistema ecológico y los sistemas sociales ocupantes genera los *sistemas socioecológicos*. Dedicamos los próximos apartados a contextualizar los principales aspectos de la teoría del ciclo adaptativo en este tipo de sistemas; dejamos para un capítulo posterior una propuesta conceptual más detallada.

4.4.1. Definición y características de un SSE

Un sistema socioecológico (SSE) podemos definirlo como el subconjunto de sistemas sociales en el que algunas de las relaciones interdependientes entre agentes humanos se realizan con la mediación de unidades biofísicas o biológicas no-humanas (Anderies *et al.*, 2004). Una peculiaridad importante de un SSE reside en la heterogeneidad de intereses que tienen los agentes endógenos alrededor de ese sistema ecológico (Lebel *et al.*, 2006).

En comparación con otros sistemas complejos, esta presencia del componente humano confiere la especificidad a un SSE en virtud de tres características (Holling, 2001). Por un lado, la capacidad *prospectiva*, de anticipación y la intencionalidad en las acciones de los humanos puede reducir considerablemente el impacto de eventos dramáticos en un sistema. Entre otros, mecanismos como los ‘precios’ en las economías de mercado pueden convertirse en señales de advertencia generadas por el propio sistema. Otro

¹¹ North (1993) insiste en la necesidad de descentralizar al máximo los esfuerzos de prueba-error en una sociedad, de aumentar la masa crítica en una sociedad para incrementar las fuentes de innovación y aprovechar el potencial de recursos disponibles.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	173/516



aspecto es la *comunicación*, herramienta fundamental para la transferencia ágil de ideas y experiencias que, una vez validadas, se integran en el acervo cultural, normativo y cognitivo de la panarquía correspondiente, permitiendo su recuperación, reelaboración y aplicación en momentos críticos (influencias ‘referente’). Por último, la *tecnología* confiere una escala de influencia en la acción de los seres humanos que no es comparable a la ejercida por otros animales. Creemos que no requiere demasiada explicación la influencia de la tecnología en la resiliencia de los sistemas sociales a lo largo de la historia de la humanidad, como tampoco los efectos que podrían provocar una excesiva confianza en su potencial.

La capacidad humana para incidir en el desempeño del sistema no es necesariamente intencionada aunque, como señalamos, estas tres características amplían el potencial de incidencia. Ello no significa que los agentes de un sistema puedan llegar a controlar la panarquía completa (dominar un sector no implica controlar la panarquía de una economía). Además, la presencia del componente humano ofrece otro tipo de perturbaciones a las cuales nos referiremos más adelante. Pero la capacidad de un SSE para sobreponerse y reaccionar a las perturbaciones recibidas dependerá en buena medida de la gestión que el componente social haga de los recursos en el sistema.

Como sistema complejo, en un SSE también podemos referirnos a las tres características fundamentales de potencial, control interno y resiliencia (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1: Características de un sistema socioecológico como sistema complejo

Sistema complejo	Sistema socioecológico
Potencial	recursos, infraestructuras, recursos humanos
Control interno	enraizamiento – vinculación, gobernanza
Resiliencia	vulnerabilidad, dependencia de recursos naturales, integración en mercados, diversificación de renta

FUENTE: Elaboración propia.

Cuando hablamos del *potencial de un SSE* nos podemos referir tanto a recursos tangibles (recursos naturales, infraestructuras viales, edificios, fábricas, tejido empresarial) como intangibles (conocimiento, habilidades, relaciones interpersonales, confianza interpersonal, confianza en los sistemas legal y financiero, entre otros). En sistemas sociales, el referente teórico inmediato son los activos y habilidades (*commodities and capabilities*) propuesto por Sen (1985). El beneficio fundamental de estos recursos no es tanto su tenencia como las opciones futuras de mejora en el bienestar que ofrecen al poseedor. Esta idea es análoga a la idea de ‘capitales’ de los hogares rurales pobres en el enfoque de los medios de vida sostenibles (Ellis, 2000; Bebbington, 1999). A una escala mayor, se comienza a hablar también de ‘capitales comunitarios’ (Emery y Flora, 2006) y de ‘capitales del territorio’ (Boisier, 2003;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	174/516



Albuquerque *et al.*, 2001). En cuanto a los recursos naturales, resulta clave hablar de la biodiversidad y de la riqueza natural en los sistemas ecológicos del SSE como fuentes proveedoras de potencial y de riqueza en momentos de crisis (Folke *et al.*, 2004). En estas situaciones, el acceso a recursos externos también es un factor importante para la recuperación de los SSE (Abel *et al.*, 2006)

Al tratar los aspectos del *control interno de un SSE*, podemos distinguir el sistema social del ecológico. En el sistema social debemos aludir a los aportes de la sociología en aspectos como el enraizamiento (*embeddedness*), una forma de expresar esta necesidad de cohesión en los grupos sociales (Granovetter, 1985). Más recientemente, el ‘capital social’ (Woolcock, 1998) ha resurgido con un potencial explicativo y operativo incuestionable. Con frecuencia se ha limitado su aplicación a la fuerte cohesión o integración (*integration*) de los colectivos sociales, sin atender en igual medida la dimensión de vinculación (*linkage*) asociada a la necesidad de apertura, dinamismo y flexibilidad en unas relaciones sociales que, de otra forma, podrían ser paralizantes hasta el punto de generar situaciones asimilables a una ‘trampa de rigidez’. Un ámbito relevante para el ‘control interno’ de un SSE tiene su reflejo en la necesidad de acometer una *gobernanza* amplia del sistema (Stoker, 1998), lo que también plantea retos a visiones más limitadas del gobierno y de las políticas públicas (Jordan *et al.*, 2005). En el sistema ecológico podemos referir ese control a los derechos reconocidos a usuarios y propietarios sobre los recursos naturales, del tipo de la rivalidad y excluibilidad de su uso (Ostrom, 1990) y de las peculiaridades en la gestión de los comunales (Ostrom *et al.*, 1994).

Al aspecto de la *resiliencia de un SSE* dedicaremos en profundidad los próximos apartados. En las ciencias sociales es más frecuente el estudio de la *vulnerabilidad* entendida como una alta exposición de individuos o colectivos a crisis o perturbaciones y la incapacidad para manejarlas y recuperarse del impacto sufrido (Research and Assessment Systems for Sustainability Program, 2001; Adger, 2006). Una fuente de vulnerabilidad en un SSE puede surgir por la fuerte dependencia en los medios de vida de la población de un ecosistema o un recurso natural específico (Adger, 2000) o los efectos de la apertura a otros mercados económicos.

En términos opuestos, hablamos de resiliencia como la habilidad de un SSE para adaptarse a las amenazas y perturbaciones recibidas. Esta habilidad para la adaptación no es exclusivamente una cuestión endógena del sistema ni puede considerarse una característica fija (Scheffer y Carpenter, 2003; Walker *et al.*, 2004). En un SSE, la resiliencia es el resultado de un proceso histórico y su gestión dependerá, además de los antecedentes y del estado particular del sistema en ese preciso momento, del tipo e intensidad de la perturbación y del cambio que sea necesario en el estado del sistema.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	175/516



Para introducirnos en el estudio de la resiliencia, en primer lugar, esbozaremos un esquema ideal de las dinámicas y mecanismos de cambio en los estados de estabilidad en un SSE.

4.4.2. Los aspectos dinámicos de un SSE: estados y cuencas de atracción

En este aspecto la terminología conceptual es confusa y no hay un criterio uniforme. Siguiendo la pauta habitual de los teóricos en este campo, expresamente evitaremos el término ‘equilibrio’. Algunos autores también rechazan el término ‘estados de estabilidad’ (*stable states*) y consideran más apropiado hablar de ‘régimen’ (*regime*) o ‘atractor’ (*attractor*) (Scheffer y Carpenter, 2003); otros descartan el término ‘atractor’ y prefieren referirse a una ‘cuenca de atracción’ (*basin of attraction*) (Walker *et al.*, 2002 y 2004). Hecha esta aclaración, optamos por sacrificar la precisión terminológica, para la cual recomendamos la consulta de los aportes citados, y priorizar la claridad expositiva sin perder nuestro rigor, refiriéndonos indistintamente a términos con significados análogos.

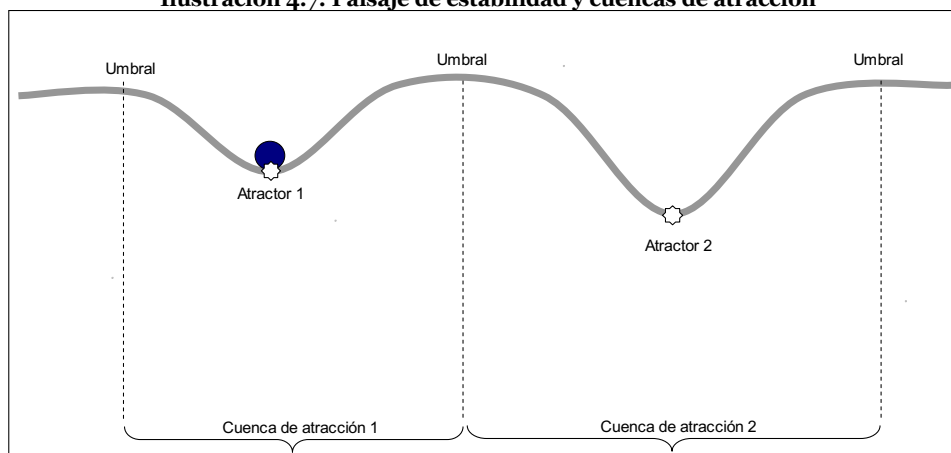
Si consideramos que un sistema está integrado por variables, hablaremos de:

- un *estado* del sistema para referirnos a una combinación específica de valores en sus variables.
- Un *espacio de estados* (*states space*) son todas las posibles combinaciones de valores de las variables que configuran el sistema. Si definimos un sistema social compuesto de tres variables (población escolar, dotación de infraestructuras escolares, oportunidades laborales) todas las posibles combinaciones de valores que pueden adquirir estas tres variables dan lugar al espacio de estado del sistema. Walker *et al.* (2002) también se refieren a este espacio como *configuración*.
- Un *atractor* o *régimen* será el estado de estabilidad hacia el que tiende un sistema.
- Una *cuenca de atracción* o ‘ámbito de estabilidad’ (*stability domain*) es una región del espacio de estado en el que el sistema tiende a permanecer. Una cuenca de atracción representa todas las diferentes configuraciones de variables alrededor de un atractor. Para cualquier sistema hay más de una cuenca de atracción, y llamaremos *umbral* (*threshold*) al límite entre dos cuencas de atracción.
- Las diferentes cuencas de atracción en las que un sistema se puede situar y los límites que separan cada cuenca originan los *paisajes de estabilidad* (*stability landscapes*).

El mecanismo de cambio en un sistema complejo podemos explicarlo como una transición entre cuencas. Gráficamente se suele representar, de forma ideal, mediante los paisajes de estabilidad que se muestran en la Ilustración 4.7 (Scheffer y Carpenter, 2003; Walker *et al.*, 2004).

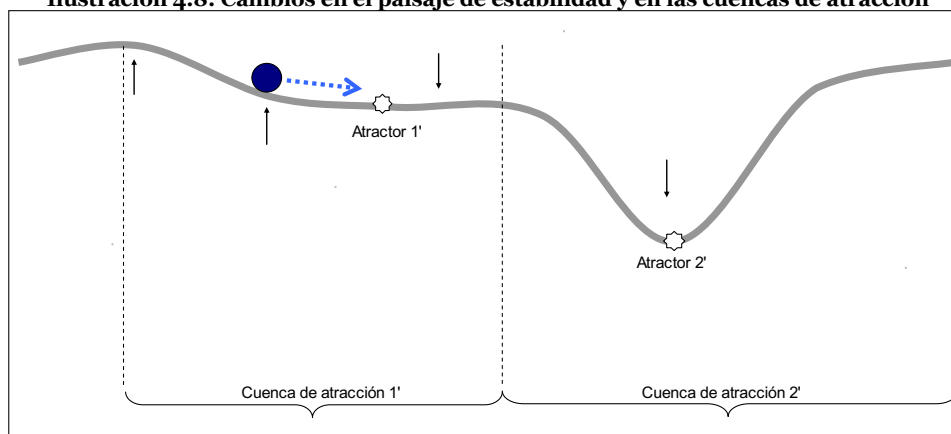
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	176/516



Ilustración 4.7: Paisaje de estabilidad y cuencas de atracción

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Walker et al.(2004).

Los valles representan las cuencas de atracción y las líneas discontinuas los umbrales. Una cuenca de atracción recoge los numerosos estados para un sistema alrededor de un atractor, el estado hacia el cual tiende el sistema en esa región, representados en el gráfico en el fondo de valle (como situaciones de estabilidad). Cada cuenca está delimitada por ciertos valores límite o umbrales en los valores de las variables. Los cambios endógenos en el sistema y la influencia de los factores externos dan forma al escenario de valles en el que se desenvuelve el sistema (Ilustración 4.8).

Ilustración 4.8: Cambios en el paisaje de estabilidad y en las cuencas de atracción

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Walker et al.(2004).

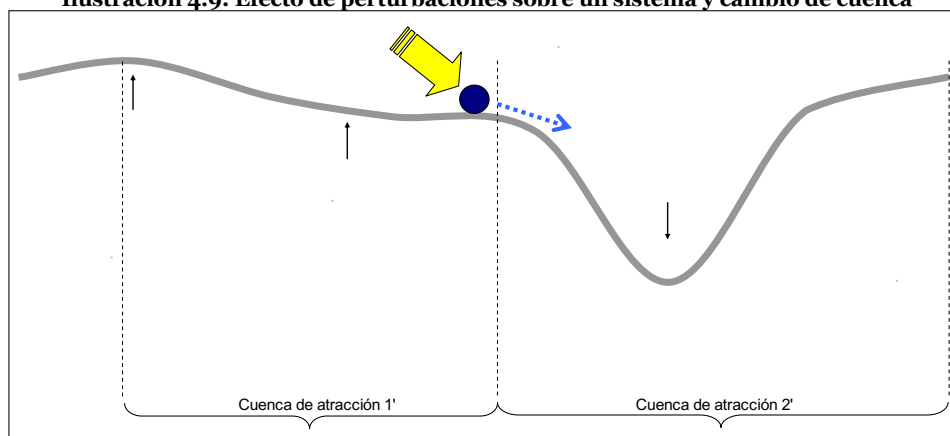
Los cambios en las condiciones pueden provocar alteraciones en la resiliencia del sistema, sin apenas afectar su estado de estabilidad. El efecto acumulado puede provocar un cambio del paisaje hasta provocar un desplazamiento en los estados de estabilidad hacia los que tiende el sistema (atractor 1' y atractor 2'). Estos cambios

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	177/516



pueden generar una aproximación a sus umbrales, acercándolo a una cuenca de atracción diferente (Ilustración 4.9).

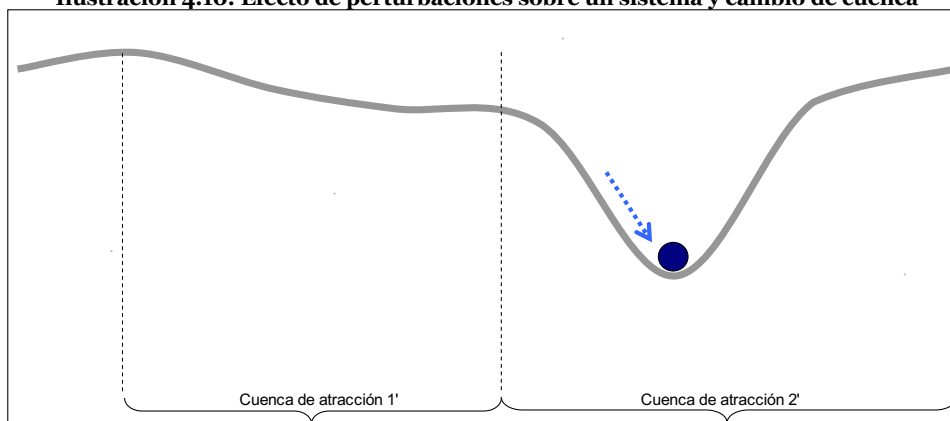
Ilustración 4.9: Efecto de perturbaciones sobre un sistema y cambio de cuenca



FUENTE: Elaboración propia, a partir de Walker et al.(2004).

En esta situación, el sistema se vuelve vulnerable a cualquier perturbación. Cuando esta perturbación acontece, provoca el desplazamiento del sistema hasta superar sus umbrales y situarlo en una cuenca de atracción diferente (Ilustración 4.10).

Ilustración 4.10: Efecto de perturbaciones sobre un sistema y cambio de cuenca



FUENTE: Elaboración propia, a partir de Walker et al.(2004).

Gráficamente podemos observar que la profundidad de la cuenca es una medida de la resiliencia del sistema. Cuanto más profunda sea la cuenca en la que se sitúa, mayores esfuerzos serán necesarios para cambiar el estado del sistema. Ante la amenaza de un eventual colapso, un sistema debe dotarse de una configuración de variables y procesos que le permita evitar la superación del umbral.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	178/516



4.4.3. Los aspectos dinámicos de un SSE: fuentes de perturbación

Los cambios de estado son resultado de una mezcla intrincada de procesos internos y de fuerzas externas. Walker y Meyers (2004) proponen una tipología de cambios de estado en un SSE en función de tres criterios: la localización o fuente de la perturbación (el sistema social o el sistema ecológico), el origen de la perturbación (endógeno o exógeno) y la existencia de interacciones entre el sistema social y el ecológico (sin interrelación, influencias unidireccionales, influencias recíprocas)¹². Para el interés de nuestra investigación, podemos referirnos a tres grandes grupos de perturbaciones: las ejercidas por el sistema social sobre el ecológico, las ejercidas por el sistema ecológico sobre el social y las endógenas del sistema social.

a. Perturbaciones del subsistema social sobre el subsistema ecológico

En gran medida, los cambios de régimen en los sistemas ecológicos son debidos a una acción humana que socava la resiliencia de estos ecosistemas. La superación del umbral en el sistema ecológico puede surgir por la intensidad de la influencia ejercida (extinción de especies animales o vegetales que alteran el equilibrio de la cadena alimenticia); por la transformación en el sistema (como la conversión de un ecosistema forestal natural en sistemas de pastizales y agrícolas,) y por la adición de nuevos recursos (eutrofización, invasión de nuevas especies) (Folke *et al.*, 2004). El efecto combinado de estas tres fuentes pueden provocar que los ecosistemas se vuelvan más sensibles a cambios o perturbaciones que anteriormente podían soportar, reduciendo la cuenca de atracción del sistema ecológico, acercándolo a umbrales críticos y eventualmente facilitando un cambio hacia regímenes en el que disponga de menos capacidad para brindar servicios a la sociedad.

b. Perturbaciones del subsistema ecológico sobre el subsistema social

Estas perturbaciones pueden originarse desde dos fuentes. De un lado, por los efectos retroactivos en el sistema social de su acción. No siempre la cercanía de un ecosistema a sus umbrales y la eventualidad de un cambio de régimen provocan cambios en el sistema social. A la vista de la influencia ejercida, los subsistemas sociales pueden autoimponerse restricciones al uso del ecosistema o del recurso natural. Un caso ya clásico es la influencia del Tribunal de Aguas sobre las comunidades de regantes en Valencia (Ostrom, 1990). Otra fuente de perturbaciones se origina en la propia dependencia de los recursos naturales en las estrategias de vida y de producción de la población. La dependencia de un único recurso natural (monocultivo, recurso mineral, sistemas costeros) puede verse agravado por las fluctuaciones en los mercados de

¹² Estos autores elaboran su clasificación a partir de 60 de los 270 casos de estudio sobre sistemas sociológicos disponibles en la base de datos en línea de la Resilience Alliance (Resilience Alliance y Santa Fe Institute, 2004).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	179/516



materias primas o agrícolas o por el efecto de la contaminación o catástrofes naturales en el ecosistema. Estos efectos pueden verse amortiguados cuanto más amplio sea el abanico de recursos naturales o mientras persistan otras actividades de subsistencia (Adger, 2000).

c. *Perturbaciones endógenas del subsistema social*

La presencia del componente humano en un SSE no lo convierte en un sistema infalible y también existen fuentes de vulnerabilidad específicas (Holling, 2001). Lejos de asunciones más ortodoxas sobre nuestro raciocinio, los seres humanos tenemos limitaciones en nuestra capacidad de anticipación y de predicción y nuestra racionalidad es limitada para conocer e interpretar todas las unidades de información a nuestro alcance. Nos podemos referir a las fuentes de estabilidad social y a la resiliencia de las instituciones sociales. Las *fuentes de estabilidad social* se nutren de las relaciones entre usuarios y proveedores de bienes y servicios a medida que la estructura social se hace más heterogénea (Anderies *et al.*, 2004), de la equidad en el reparto de beneficios y perjuicios entre los miembros de la colectividad y de la persistencia de grupos vulnerables excluidos (Lebel *et al.*, 2006).

La *resiliencia de las instituciones sociales* depende de la evolución histórica y el grado de inclusividad para el conjunto de la sociedad. Las instituciones y las normas sociales dotan de seguridad y estabilidad a un buen número de interacciones. A medida que una norma demuestra su eficacia, se produce un lento proceso de aceptación social (institucionalización) sobre su validez. La organización social se conforma mediante dinámicas muy lentas, lo que garantiza la eficacia de las normas existentes. Pero también establece un germen de rigidez que se hará evidente cuando surjan innovaciones o interacciones novedosas, imprevisibles. En sistemas sociales muy estrictos que ignoran y desechan la introducción de novedades en su organización (muy resilientes), llega un momento en que las tensiones innovadoras ‘eclosionan’ lo que, en función del contexto, puede derivar en movimientos revolucionarios. Los sistemas sociales más avanzados se dotan de mecanismos eficaces para liberar periódicamente la innovación, organizando regularmente períodos cortos de renovación y cambio que evitan períodos mayores y más traumáticos de ‘destrucción creativa’; las elecciones políticas en las sociedades democráticas responden a esa función liberadora de tensiones (Holling, 2001). No todos los sistemas sociales logran dotarse de mecanismos suficientemente eficaces para liberar estas tensiones innovadoras, pues implican procesos de cambio institucional y la superación de obstáculos arraigados. Sobre ello volveremos en el próximo capítulo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	180/516



4.4.4. Los aspectos dinámicos de un SSE: resiliencia, adaptabilidad y transformabilidad

La aparición de perturbaciones traumáticas o la alteración de las condiciones endógenas o exógenas bajo las cuales un sistema desempeña sus funciones pueden representar una amenaza, siempre que implique la superación de ciertos umbrales. Para asegurar su pervivencia, un SSE necesita evolucionar. Un SSE no se encuentra en equilibrio permanente sino que transita a lo largo de diferentes estados. Esta transición no debe ser vista como una anomalía, sino como una parte del devenir natural en cualquier SSE para perdurar. Cada *estado* no debemos concebirlo como una situación de equilibrio, sino un conjunto de valores específicos en las variables del sistema.

Esta evolución de un SSE está determinada por la capacidad para resistir las perturbaciones y provocar cambios en las variables clave del sistema. En el caso de que el sistema quede atrapado en estados que hagan muy difícil la reconfiguración de variables clave, se requiere una transformación completa. De esta manera podemos hablar de tres rasgos fundamentales en la evolución de un SSE: resiliencia, adaptabilidad y transformabilidad (Folke *et al.*, 2004; Walker *et al.*, 2004).

a. Resiliencia

En el campo de la ecología, el término resiliencia¹³ (en inglés, *resilience*) fue propuesto por Holling (1973) como una medida de la habilidad en un sistema ecológico para absorber cambios y alteraciones que incidan en él y lograr unas relaciones sostenibles entre la población y los recursos naturales. Los incendios forestales, la extracción indiscriminada de madera, el uso descontrolado de fertilizantes o pesticidas, el avance indiscriminado de la frontera agrícola, entre otros, son factores que ponen a prueba la resiliencia de los sistemas naturales y sociales correspondientes, es decir, de su capacidad para perdurar.

Desde el aporte seminal de Holling (1973), el término ha sido aplicado indistintamente tanto a la cantidad de perturbación que un ecosistema puede soportar sin que le afecte al control de sus funciones y de su estructura, como al grado hasta el cual un sistema es capaz de autoorganizarse y a la capacidad del sistema para el aprendizaje y la adaptación (Walker *et al.*, 2002). Otras definiciones señalan la velocidad de recuperación del sistema a partir del efecto de la perturbación y la capacidad exógena

¹³ En la actualidad, el término 'resiliencia' en castellano no está reconocido por la RAE, aunque será incluido en la próxima edición del DRAE (comunicación personal). En su acepción perteneciente a la física, aparece registrado en el *Vocabulario científico y técnico* (Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, 1996); asimismo lo recogen el *Diccionario esencial de las ciencias* (Ídem, 2002) y el *Diccionario enciclopédico de tecnología* (Martínez-Val, 2000). Otras definiciones en el ámbito de las ciencias sociales en disciplinas como la psicología, la sociología o la ecología se documentan con frecuencia y aparece ya recogido en el *Gran diccionario del medio ambiente y de la contaminación* (Seoánez Calvo, 1996: 'capacidad de asimilación de una perturbación'), así como en el *Diccionario de socioecología* (Folch, 1999: 'resistencia de los sistemas a abandonar situaciones de estabilidad').

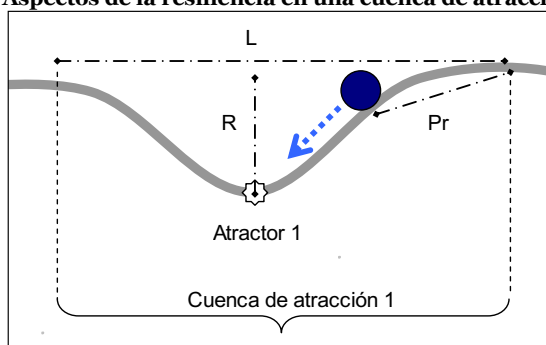
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	181/516



para incidir en la control de la recuperación del sistema¹⁴ (Anderies *et al.*, 2004). No obstante, uno de los aspectos fundamentales de la resiliencia aplicada a sistemas socioecológicos radica en la capacidad de autoorganización del sistema (Abel *et al.*, 2006) y en el rol decisivo de los agentes y organizaciones locales en la gobernanza del sistema (Olsson *et al.*, 2006). En sistemas sociales, el término se entiende también como la habilidad de los colectivos para manejar tensiones externas y perturbaciones – como resultado de cambios sociales, políticos y ambientales –, sobreponerse y perdurar¹⁵ (Adger, 2000). Optaremos por mantener la denominación resiliencia al referirnos a la capacidad de un sistema socioecológico para absorber las perturbaciones y reorganizarse manteniendo en esencia la misma función, estructura, identidad y procesos (Walker *et al.*, 2004).

La resiliencia de un SSE podemos descomponerla en cuatro aspectos clave (Ilustración 4.11).

Ilustración 4.11: Aspectos de la resiliencia en una cuenca de atracción bidimensional



FUENTE: Elaboración propia, a partir de Walker et al.(2004).

En primer lugar, la cantidad máxima de perturbaciones que un SSE puede soportar antes de perder por completo su capacidad para recuperarse (*latitud*). La pérdida de esta habilidad está asociada con la superación de un umbral que, una vez traspasado, dificulta o imposibilita la recuperación del sistema. Cuanto más ancha sea una cuenca de atracción (L), mayor número de estados de estabilidad puede experimentar un sistema sin traspasar los umbrales. Un segundo aspecto es el grado de facilidad o

¹⁴ Algunos aportes fundamentales en el estudio de los sistemas socioecológicos complejos se refieren a la 'robustez' (*robustness*) en vez de a la 'resiliencia'. El Santa Fe Institute [www.santafe.edu], una de las instituciones integrantes de la *Resilience Alliance* que cuenta con una activa implicación de Elinor Ostrom, mantiene una línea de investigación para el estudio de la *robustez* de los sistemas sociales. Siendo conceptos aplicados a un mismo objeto, la robustez está más relacionada con el campo de la ingeniería y sistemas industriales, susceptibles de ser diseñados y controlados por controladores externos (Anderies *et al.*, 2004). En referencias posteriores, estos autores se refieren el término *resilience* (Janssen *et al.*, 2006).

¹⁵ Estp no es necesariamente positivo. También un régimen dictatorial puede desarrollar los mecanismos necesarios para ser resiliente (Mubarak, 1997).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	182/516



dificultad para introducir cambios en el sistema (*resistencia*). Se representa a través de la profundidad de la cuenca de atracción (R) o, con mayor precisión, del ratio R/L. A mayor profundidad de la cuenca, más intensos serán los esfuerzos o las perturbaciones necesarios para alejar al sistema del atractor en el que se encuentra. Una cuestión adicional es la proximidad del sistema, en su configuración actual, a un determinado umbral (*precariedad*). Cuanto mayor sea la precariedad del sistema (Pr, más próximo se encuentre al umbral), mayor será la urgencia para introducir cambios en el sistema. El último aspecto surge de la influencia que el resto de niveles superiores e inferiores de la panarquía ejercen en el desempeño del ciclo adaptativo (*panarquía*).

b. Adaptabilidad

El eventual colapso del subsistema ecológico no implica necesariamente la pérdida de resiliencia del sistema en su conjunto ni del subsistema social (Anderies *et al.*, 2004), si bien la resiliencia del subsistema social y del subsistema ecológico están muy relacionadas, en especial, en aquellos subsistemas sociales dependientes de un único recurso o ecosistema (Adger, 2000). Debemos distinguir entre el colapso de un sistema ecológico y el colapso de un SSE, esto es, entre la extinción del recurso natural (por agotamiento o desaparición) y la extinción del sistema en su conjunto. La extinción de un SSE implica el colapso de los subsistemas sociales y ecológicos. Ante la amenaza de extinción en un sistema ecológico, según el grado de dependencia, el sistema social se verá obligado a modificar sus variables clave y procesos internos¹⁶.

La adaptabilidad refleja la capacidad del sistema de provocar cambios en su estado o estructura de variables y procesos con el objeto de mantener o regenerar su resiliencia. La adaptabilidad implica la transición a un *nuevo estado* de variables, pero dentro de la misma configuración. Es un *proxy* de la habilidad del sistema para reorganizarse como reacción ante los cambios en el entorno, su capacidad de aprendizaje, su flexibilidad para experimentar y adoptar soluciones innovadoras, así como para desarrollar una multiplicidad de respuestas (Walker *et al.*, 2002).

Atendiendo a los aspectos indicados en la resiliencia, la adaptabilidad podemos concretarla como la habilidad para modificar el umbral de perturbaciones que soporta el sistema (incidencia en la latitud), para reorganizar el sistema (incidencia en la resistencia) y/o para controlar y reorientar la trayectoria del sistema (incidencia en la precariedad). La gestión de la resiliencia necesita incidir sobre esos atributos (Folke *et al.*, 2004). Si para incidir en la latitud muy probablemente se requieran innovaciones

¹⁶ El subsistema social puede dejar que el ecosistema colapse y posteriormente explotar otro diferente. Es obvio que la validez de esta estrategia es limitada y puede ser un signo inequívoco de su escasa habilidad para adaptarse, siendo más sensible a las perturbaciones recibidas y mostrándose como un sistema más vulnerable (menos resiliente).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	183/516



tecnológicas, para influir sobre la resistencia y la precariedad además se necesitará habilidad para reorganizar el sistema social y readecuar los procesos clave y la actuación de los agentes locales. Este tránsito hacia un nuevo estado refleja una ‘capacidad adaptativa’ (*adaptive capacity*) mediante la cual el sistema endogeneiza las causas de la perturbación y vuelve a un estado en el que mantiene el desarrollo de sus funciones (Gunderson, 2000).

Dado el rol determinante del componente humano en un SSE, la adaptabilidad afecta directamente a la gobernanza como reflejo de las condiciones y distribución del poder en el sistema. Más adelante retomaremos los aspectos clave de una *gobernanza adaptativa*.

c. Transformabilidad

Con frecuencia, un sistema queda anclado en un estado en el que resulta muy difícil provocar cambios en los valores de las variables o en los procesos. Las trampas de rigidez y de pobreza a la que nos referimos anteriormente son dos muestras de este tipo de anclajes. Ante esta situación, el sistema requiere una transformación radical y la generación de una *nueva configuración*, introduciendo nuevas variables o permitiendo la emergencia de otras. El objetivo es disponer de un nuevo escenario de variables que permita la generación de nuevos espacios de estado en el sistema.

Ante esta situación, es fundamental evitar que el sistema pueda alcanzar este tipo de configuraciones trampa. La capacidad de anticiparse a las perturbaciones será una cuestión crítica. Sobre ello volveremos más adelante, una vez que hayamos expuesto la relevancia de la gobernanza para gestionar la resiliencia de un SSE.

4.5. LA GESTIÓN DE LA RESILIENCIA

Un sistema ‘resiliente’ (*resilient system*) será aquél que puede resistir las perturbaciones o choques recibidos y, si fuera necesario, reconstruirse a sí mismo para evitar el colapso. Cabe preguntarse si es posible y cómo gestionar la resiliencia de un sistema.

Según lo expresan Anderies *et al.* (2004), un SSE será resiliente si el sistema social ocupante puede prevenir el tránsito del sistema ecológico hacia un nuevo estado incapaz de soportar la presión extractiva de la población humana¹⁷. Así formulado observamos que, implícitamente, el énfasis para incidir en la resiliencia del sistema ecológico se sitúa en los aspectos de ‘latitud’ (variación de los umbrales del sistema ecológico) o de ‘precariedad’ (proximidad del sistema ecológico a sus umbrales). La

¹⁷ Los autores se refieren a la ‘robustez’ (*robustness*) del sistema (Anderies *et al.*, 2004).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	184/516



acción del sistema social pareciera limitada a corregir los umbrales ecológicos o ‘alejarse’ al sistema ecológico de esos umbrales. Teniendo presente la capacidad de los sistemas sociales para prever eventuales amenazas y corregir su acción, consideramos las variables sociales (en la definición utilizada, la ‘presión extractiva’ de la población) como aspectos clave sobre los que incidir.

4.5.1. La gestión estática de la resiliencia

Uno de los principales aportes teóricos nos lo ofrece la literatura sobre la gestión de los bienes comunales (*common pool resources*). En SSE de este tipo, los agentes tienen libre acceso a un recurso limitado. Al no haber restricciones al uso, los incentivos para un consumo indiscriminado son altos así como la posibilidad de sobreexplotación y colapso del sistema. La resolución a este ‘dilema de los comunales’ (*tragedy of the commons*) formulado por Garret Hardin (1968), requiere la cooperación entre los agentes implicados. Ostrom (1994) propuso unos principios para la gestión sostenible de bienes comunales (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Principios para la gestión sostenible de bienes comunales

- (1) *Límites claramente definidos*: los derechos de individuos y organizaciones para la extracción de unidades de un sistema colectivo sobre un bien comunal deben estar claramente establecidos, así como los propios límites del sistema.
- (2) *Congruencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales*: los acuerdos que establezcan la forma de aprovisionamiento del sistema (en términos de tiempo, lugar, tecnología a usar o cantidad a extraer) están relacionados con las condiciones locales y con las reglas de provisión en relación a la mano de obra, materiales y/o dinero.
- (3) *Acuerdos de elección colectiva*: la mayoría de los individuos que están afectados por reglas operacionales pueden participar en su modificación.
- (4) *Monitoreo*: los responsables de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y del comportamiento de los apropiadores deben rendir cuentas a los apropiadores o pueden ser uno de ellos.
- (5) *Sanciones graduales*: a aquellos apropiadores que incumplen las reglas operacionales les son aplicadas sanciones graduales (según la gravedad, reiteración y el contexto del incumplimiento) sea por otros apropiadores, por oficiales responsables de aquéllos o por ambos.
- (6) *Mecanismos para la resolución de conflictos*: los apropiadores y sus oficiales tienen un acceso inmediato a espacios locales y de “bajo costo” para resolver los conflictos entre apropiadores o entre éstos y los oficiales.
- (7) *Reconocimiento mínimo del derecho a organizarse*: el derecho de los apropiadores para implantar sus propias instituciones no es cuestionado por las autoridades externas al sistema.
- (8) *Empresas interconectadas en aquellas redes que son parte de un sistema mayor*: las actividades de apropiación, provisión, seguimiento, cumplimiento obligatorio, resolución de conflictos y de gobierno de los sistemas colectivos están organizadas en capas múltiples con empresas interconectadas.

FUENTE: Ostrom (1990), traducción propia.

Con esta propuesta Ostrom (1990) subrayó la importancia de unos acuerdos colectivos que debían responder a las condiciones propias del sistema (principio segundo) y, sobre todo, de un seguimiento, de unas sanciones y de unos mecanismos de resolución de conflictos (principios cuarto, quinto y sexto) generados por los mismos agentes

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	185/516



implicados. Estas características le permitían hablar de instituciones ‘robustas’ o de ‘equilibrio institucional’, siempre que los cambios en el conjunto inicial de reglas respondieran a causas o situaciones previstas. Con esta precisión los principios resultaban adecuados para una gestión sostenible y continuada de un SSE.

a. Consideraciones a la gestión estática de la resiliencia

Debemos hacer dos apreciaciones de fondo. Por un lado, creemos que la interpretación de ‘robustez’ o resiliencia resulta insuficiente, al circunscribirse a la capacidad de reacción o adaptación del sistema ante situaciones previstas. Por otro, la propuesta no recoge cómo debe comportarse y qué procesos de cambio debería acometer el subsistema social del SSE ante factores que alteren su situación de estabilidad (Anderies *et al.*, 2004).

Como ya hemos indicado, la visión de un ‘equilibrio general’ en un SSE no es un supuesto real. Un SSE transita entre diferentes estados de sus variables con el objeto de perdurar. Esta transición no es una anomalía del sistema, sino parte de su devenir natural. La importancia del aporte de Holling (1973) residió, sobre todo, en las consecuencias metodológicas que se derivaron. Hasta ese momento los sistemas naturales eran estudiados desde el prisma clásico de un equilibrio general estático, ignorando la diversidad de relaciones dinámicas, no lineales e inciertas entre sus elementos. Este enfoque clásico enfatizaba la tendencia hacia la estabilidad y el equilibrio en un mundo determinista y predecible; los procesos de cambio en los sistemas ecológicos se percibían a partir de relaciones causales tendentes a un equilibrio estable. La resiliencia y la capacidad para perdurar pusieron de relieve la influencia del azar, la incertidumbre y la heterogeneidad dentro de los sistemas, dando cabida a las dinámicas no lineales, recurrentes y contingentes, aspectos más próximos al comportamiento de los sistemas en la realidad y que provocaron un cambio hacia análisis más inductivos (Walker *et al.*, 2002; Lebel *et al.*, 2006).

En consecuencia, si queremos incidir en la resiliencia de un SSE debemos evitar enfoques deterministas y necesitamos una aproximación *dinámica* que valore la habilidad del sistema para transitar hacia nuevos estados. Siguiendo la formulación de Walker *et al.* (2004), en el marco de la *panarquía* en la que se inserta el sistema, necesitamos conocer su *latitud* y su *precariedad* pero, muy especialmente, la *resistencia* del sistema a regular los valores de sus variables integrantes y adaptar sus estructuras, instituciones y procesos. En esta regulación hay dos cuestiones de especial interés relacionadas con el componente humano: la multiplicidad de escalas y niveles que atraviesan el sistema (dada su inserción en numerosas panarquías) y la gobernanza del sistema.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	186/516



4.5.2. Los problemas de escala y las interrelaciones verticales

En un SSE hay recursos, problemas, influencias que afectan a múltiples escalas y niveles de los sistemas sociales y ecológicos en los que se insertan. Habitualmente la referencia a la escala se circunscribe a dos dimensiones, temporal y espacial. En un ámbito espacial, los fenómenos ecológicos, naturales y ambientales afectan a una multiplicidad de niveles (contaminación de un acuífero, incendios, migraciones de especies animales infectadas, cambio climático), aunque algunos puedan tener un interés especial. Una escala temporal también podemos fraccionarla en frecuencia o duraciones. En sistemas sociales, nos podemos referir al ciclo diario de las noticias, la recurrencia de las elecciones políticas, o los ciclos temporales de escuelas de pensamiento, paradigmas o ideologías. Pero la vinculación entre espacio y patrones sociales en un sistema no cabe plantearse sólo a través de la dimensión física (Young, 2006), ni limitar la escala relevante en un SSE al espejismo del tiempo.

a. Influencia del componente humano en las escalas

En virtud de la presencia del componente humano en un sistema socioecológico podríamos añadir una tercera dimensión, asociada a la representación mental y a la organización de los sistemas sociales (Cumming *et al.*, 2006). La *representación mental* concierne al posicionamiento relativo de individuos o colectivos en relación con su entorno. La *organización* se asocia a la distribución jurisdiccional y competencial en la elaboración y aplicación de reglas y políticas, desde las más operativas a los niveles constituyentes de una sociedad.

Emerge de esta forma una perspectiva diferente sobre los recursos y problemas que trascienden un SSE y sobre los mismos límites del sistema. En el sector público observamos delegaciones o agencias de gobierno que definen regulaciones sobre recursos endógenos, disponen prioridades en la prestación de servicios públicos, asignan recursos y establecen competencias a los agentes públicos locales. Las funciones (ambientales, sociales) que desempeña el SSE también pueden ser del interés de otros agentes externos (Adger *et al.*, 2006). Ello implica considerar nuevos actores que se introducen en los mecanismos y procesos de gobernanza del sistema: organizaciones y agencias internacionales promotoras de convenios y normas que condicionan o determinan directamente el aprovechamiento de los recursos naturales del ecosistema; espacios científicos que generan conocimiento alrededor del SSE y utilizan esa información para influir en las propuestas de políticas, entre otros.

El reparto de competencias y la presencia de múltiples agentes señalan algunas razones fundamentales del efecto de la escala en la gestión de la resiliencia. De una u otra forma, en un SSE entran en juego agentes con diferentes motivaciones e intereses (el sentido de apropiación y las tasas de descuento para tomar decisiones son mayores en

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	187/516



los agentes locales); una disparidad en las fuentes de conocimiento e información (más empíricas en los agentes locales y más científicas en los niveles superiores) que condiciona la legitimidad y credibilidad en la acción de cada nivel; unos instrumentos normativos y regulaciones que suelen ser más informales en el nivel local, mientras en el nivel nacional se requieren reglas formales y legales (por ejemplo, en la definición de derechos de propiedad, en la monitorización y sanción del incumplimiento de acuerdos); una influencia dispar según el nivel de los mecanismos de mercado en los intercambios económicos y de los mecanismos colegiados para la toma de decisiones (Young, 2006).

Hagamos algunas precisiones previas. Hablaremos de *escala* para referirnos a las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas usadas para medir y estudiar cualquier fenómeno; y de *nivel* para las unidades de análisis situadas en diferentes posiciones de una misma escala (Gibson *et al.*, 2000). Debemos distinguir las interacciones entre diferentes niveles dentro de una misma escala o ‘intraescalares’ (*cross-level interactions*), por ejemplo, como las que ocurren entre gobiernos locales y los ministerios sectoriales en la escala jurisdiccional, y las interacciones entre diferentes escalas o ‘interescales’ (*cross-scale interactions*), como las existentes entre un gobierno local (escala jurisdiccional) y las áreas rústicas (escala espacial). Las *interacciones intraescalares* ocurren cuando existe una *interrelación vertical* entre agentes situados en los niveles más altos y más bajos de una misma escala, ya sean niveles adyacentes o no (Young, 2006). Debemos también distinguir entre ‘multinivel’ (*multi-level*) para referirnos a la presencia de un agente en más de un nivel en una misma escala, o ‘multiescalar’ (*multi-scale*) si el agente está presente en más de una escala; esto sin necesidad de que existan interacciones entre niveles o escalas (Cash *et al.*, 2006).

b. Los problemas de escala

En un SSE existen multitud de interacciones cuya intensidad y dirección varían a lo largo del tiempo. En ellas pueden estar presentes *patrones* diversos de dominación, separación, fusión, acuerdos negociados o cambio de régimen entre los agentes implicados (Young, 2006), aunque el más frecuente sea el de dominación (Adger *et al.*, 2006). Estos patrones están condicionados por diversas *fuerzas motrices* que abarcan desde las diferencias de poder y autoridad entre los agentes participantes, la relevancia de procesos descentralizadores de autoridad y recursos hacia los niveles inferiores de la escala, el pensamiento predominante sobre modos de gestión más eficaces, las dificultades para incorporar nuevas formas de gestión o la existencia de coaliciones de agentes que obstruyen cualquier posible acuerdo (Young, 2006). Según acabe

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	188/516



predominando uno u otro patrón en función de alguna de esas fuerzas, la naturaleza de la interacción cambiará y de igual forma, su impacto en la resiliencia del sistema.

Se utiliza el término ‘problemas de escala’ (*scale challenges*) ante interacciones entre niveles o entre escalas que socavan la resiliencia del sistema. A grandes rasgos, tres son las principales *limitantes en las interacciones verticales* que provocan problemas de escala (Cash *et al.*, 2006). Por un lado, la (in)capacidad para identificar todas las diversas interacciones que son importantes para un sistema. Esta *ignorancia* se origina en la dificultad para entender e influir en las múltiples interacciones intra- e interescales que afectan a un SSE. Otra limitante importante es el desajuste o *desajuste* entre el ámbito de actuación en las organizaciones humanas con la escala biogeofísica de un recurso natural¹⁸. Este desacoplamiento afecta también al desajuste entre el conocimiento de la realidad y la escala en la que se toman decisiones y se ejecutan las acciones (Cumming *et al.*, 2006). Por último, la (in)capacidad para reconocer la heterogeneidad o *pluralidad* de escalas que afectan y perciben los agentes del sistema. Ignorar esta pluralidad puede llevar a privilegiar una única escala o un nivel en detrimento de otros.

Con independencia de la escala, todo sistema es un subsistema inserto en múltiples panarquías. Un SSE está integrado por colectivos de individuos organizados en múltiples niveles y con diferentes percepciones sobre la idoneidad de uno u otro tipo de ‘cuencas de atracción’. Es necesaria una visión multinivel y multiescalar para analizar la resiliencia del sistema.

Sin embargo, estos problemas de escala no sólo son una cuestión de incapacidad cognitiva, de percepción o de desajuste. La intensidad o debilidad de ciertos vínculos también responden a los *beneficios* que los agentes implicados pueden obtener. La participación en redes, la colaboración con otros organismos públicos u organizaciones, la aceptación de una normativa sobre recursos endógenos o de una política sobre ayudas agrarias ajena a los intereses locales puede generar diversas reacciones en los agentes afectados. Los problemas de escala están muy estrechamente asociados a motivos políticos (Cash *et al.*, 2006). Quiénes participan y en qué condiciones lo hacen determinan también la *estructura de las interacciones* en función del poder relativo en los participantes y el coste que les implica acceder y generar estos vínculos. Mientras que algunas interacciones refuerzan desequilibrios previos y otras logran alterar la

¹⁸ La práctica totalidad de aportes teóricos en esta materia se nutren del estudio de interacciones en SSE asociados a ecosistemas y a la gestión de recursos naturales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	189/516



‘arena’ de la interacción, las estructuras siempre acaban generando ganadores y perdedores relativos. La persistencia y la estabilidad de los esquemas de gobernanza del sistema dependerán, en buena medida, de la distribución de beneficios en estas interacciones verticales (Adger *et al.*, 2006). A mayor desigualdad de poder, las interrelaciones estarán más desequilibradas y los sistemas serán menos resilientes.

Los problemas de escala estarán, pues, estrechamente asociados al tipo de patrones de interacción dominantes; a las dificultades para gestionar la ignorancia, el desajuste y la pluralidad; y a la distribución de beneficios entre los agentes participantes en las interacciones.

c. Modalidades de interrelaciones verticales

La diversidad de respuestas y modalidades de interacción entre agentes con percepciones e intereses dispares constata cuán difícil resulta el diseño y la implantación de modelos únicos e ideales de coordinación que corrijan estos problemas de escala. Los estudios sobre estas interacciones verticales sugieren algunas modalidades recurrentes. Cash *et al.* (2006) señalan tres fundamentales.

Una primera modalidad es la ‘interacción institucional’ (*institutional interplay*) resultado de interrelaciones entre sistemas de gestión en diferentes niveles de una escala jurisdiccional (niveles de gobierno a nivel municipal, provincial, autonómico, nacional). Algunos rasgos fundamentales de esta modalidad son la adyacencia entre los agentes que cooperan y el grado de asimetría en la definición de normas (leyes formales y reglas operativas) y en la información disponible. Según el ámbito sectorial, el diseño de marcos regulatorios y políticas privilegian patrones descendentes (*top-down*) desde un conocimiento ‘experto’ con frecuencia cuestionado y deslegitimado desde los niveles operativos locales.

Una segunda modalidad es la ‘cogestión’ (*co-management*) con el que se denomina un *continuum* de acuerdos sustentados en una distribución de poder y responsabilidad. Es un término aplicado habitualmente a interacciones entre gobierno y comunidades locales. El eventual éxito de este tipo de esquemas, sin embargo, no se relaciona tanto con un diseño óptimo a priori, como con la capacidad demostrada de adaptación, de autoorganización y de ‘aprender haciendo’ que emerja de la interrelación entre los agentes implicados.

Una última modalidad está asociada a interacciones entre colectivos u organizaciones con diferentes percepciones sobre las ‘cuencas de atracción’ ideales para el sistema, sobre los niveles o escalas más relevantes, o sobre la forma más indicada de gestionar un recurso. En este contexto ciertas ‘organizaciones mediadoras o de enlace’

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	190/516



(*boundary-bridging organizations*), estén o no expresamente diseñadas para ese fin, pueden realizar funciones mediadoras en la generación de percepciones y conocimiento compartido entre los agentes implicados. Para esta tarea el apoyo de redes, espacios informales y de individuos o liderazgos transformacionales (*transformational leaderships*) (Olsson *et al.*, 2004 y 2006) resulta fundamental, como veremos más adelante.

En síntesis, ningún SSE puede ser concebido si lo limitamos a una única escala o un único nivel. Existen cuestiones que trascienden los ámbitos espacial y competencial específicos atribuidos a los agentes del sistema y que atañen a otros actores con lógicas de intervención diferentes. Es insuficiente limitarnos a visiones *bottom-up* o *top-down*, sino que debemos situarnos en niveles intermedios para contemplar las interacciones entre niveles superiores e inferiores y entre diferentes escalas. El control interno del SSE requiere considerar estos aspectos y la coordinación y colaboración entre agentes de diferentes niveles y escalas. La gestión de la resiliencia de un SSE debe manejar múltiples niveles de gobernanza y de fuentes externas de cambio.

4.5.3. La gobernanza adaptativa

Un segundo aspecto clave de la presencia del componente humano en un SSE es la gobernanza del sistema. La resiliencia de un SSE depende en gran medida del sistema social que lo ocupa. Un sistema resiliente demanda agentes e instituciones capaces de promover la adaptación de sus estructuras y procesos. Esta adaptación supone un cambio en las reglas e instituciones que gobiernan las interacciones entre los agentes y con los recursos, y ello afecta directamente a la *gobernanza* del sistema social. Como tal, la adaptación puede suponer un replanteamiento de la idoneidad de los espacios de decisión, de los agentes que participan, de las estrategias de acción de éstos, de la incidencia en otros ámbitos decisorios, entre otros aspectos. Es necesaria una *gobernanza adaptativa* que se dote de unos mecanismos flexibles de control interno y sea capaz impulsar una gestión dinámica de la resiliencia (Lebel *et al.*, 2006).

En la exposición que antecede ya nos hemos referido a dos rasgos fundamentales en un sistema social para incidir en la resiliencia: la *autoorganización*, como capacidad del sistema para resistir y reelaborar su identidad de forma autónoma y sin un apoyo exógeno permanente, y el *aprendizaje* y *adaptación*, reflejado en una mejora progresiva en la definición y logro de objetivos que se adecuan a los cambios endógenos y de contexto. Otros aspectos importantes están referidos a la capacidad de manejar la *incertidumbre*; identificar los *umbrales* y detectar a tiempo eventuales situaciones de crisis irreversibles; combinar fuentes de *información* y de conocimiento; preservar la *diversidad* de la riqueza ecológica y social como fuente de renovación; o insertarse en

diferentes niveles de la *panarquía* para incidir en las fuentes exógenas de cambio (Lebel *et al.*, 2006).

Por su parte, la gobernanza podríamos considerarlo un concepto ‘complejo’, en tanto que no puede definirse atendiendo a sus límites (Morin, 2005). Sigue siendo un término asociado de manera indefectible a la acción del gobierno, aunque al tratar aspectos como participación, deliberación, rendición de cuentas, transparencia, entre otras cuestiones, hay que tener presente el papel del resto de agentes sociales (sector privado y sociedad civil). La gobernanza se nutre de la acción del gobierno pero también lo trasciende; reconoce lo difuso de los límites y responsabilidades en cuestiones económicas y sociales, y la interdependencia de poder en las relaciones entre instituciones y organizaciones; así como señala la capacidad de una sociedad para lograr sus objetivos sin necesidad de apoyarse únicamente en el poder o la autoridad gubernamental (Stoker, 1998).

a. Aspectos fundamentales en una gobernanza adaptativa

Hablar de *gobernanza adaptativa* requiere cuestionarse cómo algunas funciones de la gobernanza en una sociedad mejoran la capacidad de gestionar la resiliencia. Lebel *et al.* (2006) ofrecen algunas proposiciones fundamentales.

a.1) Participación y deliberación

La participación y la deliberación públicas son fuentes de confianza y de un entendimiento mutuo que facilitan la movilización de los agentes y el impulso a la autoorganización. La participación pública visibiliza diferentes opiniones e intereses y facilita la interacción entre agentes; la deliberación permite el intercambio de conocimiento e información sin necesidad de alcanzar un consenso. Ambos procesos demandan un liderazgo efectivo, *transformacional* (Olsson *et al.*, 2006). Cuando surge la confianza y el mutuo entendimiento, éstos son resultado de la interacción repetida entre agentes, permitiendo el aprendizaje social y la generación de una base común que sustenta la movilización autónoma de esos agentes frente a crisis eventuales.

a.2) Instituciones policéntricas y multiescalares

Disponer de una diversidad de centros de decisión semiautónomos multiplica las oportunidades disponibles para que las instituciones locales evolucionen. Facilita un seguimiento más estrecho y una retroalimentación *in situ* a cada subsistema social. Permite adecuar el conocimiento y la acción, los incentivos y las respuestas a cada contexto. Al mismo tiempo, esta multiplicidad de centros que se solapan sobre un mismo espacio plantea un dilema en términos de eficiencia y de flexibilidad.

a.3) Autoridades justas y rendidoras de cuenta

Las autoridades públicas pueden ejercer una gran influencia en la gobernanza adaptativa. Sus competencias reguladoras y normativas les permite ejercer el poder

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	192/516



para distribuir de forma equitativa los beneficios y los riesgos involuntarios en el desempeño del sistema, mejorando de esa manera la capacidad adaptativa de los grupos vulnerables y de la sociedad en su conjunto. En la medida que estas autoridades informan y explican desempeños pobres y admiten cuestionamiento por colectivos perjudicados al asumir más riesgos o menos beneficios de los correspondientes, ayudan a reducir la vulnerabilidad de un SSE al disminuir conflictos desestabilizadores y fortalecer los vínculos entre los colectivos más débiles y el resto del sistema social.

b. Redes e historia para la gobernanza adaptativa de un SSE: la ‘multiescalaridad’ y la ‘dependencia de la senda’

De los aspectos emergentes con esta propuesta, dos nos resultan especialmente de interés. Por un lado, la importancia de los *elementos institucionales multiescales*. El reto fundamental de la gobernanza adaptativa es manejar la resiliencia del SSE ante la incertidumbre y el cambio. La gobernanza adaptativa se apoya en los ‘acuerdos institucionales policéntricos’, unidades decisorias semi-autónomas, interrelacionadas entre sí y operativas en diferentes niveles. Estos acuerdos se nutren de redes que conectan individuos, organizaciones, agencias públicas e instituciones a diferentes escalas en la panarquía. Mediante este apoyo en redes a diferentes niveles, los ‘acuerdos institucionales policéntricos’ proveen el equilibrio necesario para conciliar el control gubernamental descendente con la capacidad ‘revulsiva’ de los niveles inferiores, donde se desarrollan los esfuerzos descentralizados de experimentación, validación e innovación en los sistemas. Ahora bien, promover la descentralización sin impulsar mecanismos de rendición de cuentas puede reducir la capacidad para gestionar la resiliencia.

Otra cuestión es replantear la gobernanza bajo esta óptica ‘adaptativa’. Ello implica cuestionar variables del sistema social altamente histeréticas¹⁹, en las que su *evolución histórica previa importa* (generación de confianza, liderazgos efectivos, autoridades dispuestas a ser cuestionadas, distribución equitativa de riesgos y beneficios). Son aspectos lentos y ‘dependientes de la senda’ (*path dependent*) que requieren una inversión de tiempo extraordinaria para generar cambios. Por todo ello, es muy probable que el interés en los agentes endógenos por influir en variables que exceden la escala temporal y espacial del SSE sea muy reducido (Walker *et al.*, 2006).

4.5.4. La gestión dinámica de la resiliencia: anticipación y adaptación

Hasta ahora hemos enfatizado la capacidad de adaptación de un SSE para transitar hacia nuevos estados de estabilidad. Hemos planteado la gestión de los aspectos de la

¹⁹ Histerético deriva de ‘histéresis’, “fenómeno por el que el estado de un material depende de su historia previa; se manifiesta por el retraso del efecto sobre la causa que lo produce” (RAE, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	193/516



resiliencia (latitud, precariedad, resistencia) y de la multiplicidad de interrelaciones verticales en términos de adaptación de estructuras y procesos en el sistema. La acción de los agentes implicados (participantes, usuarios, políticos, científicos, empresarios, agricultores) es crítica para la identificación de los problemas y soluciones que permitan explotar de manera sostenible el sistema ecológico u otro tipo de recursos. Inducir formas de gobernanza adaptativa y acuerdos institucionales interescales son herramientas que ayudan a gestionar la capacidad del sistema para reaccionar a las perturbaciones recibidas y apoyarse en un entorno del que depende.

Pero una gestión dinámica de la resiliencia no debiera limitarse a reaccionar ante perturbaciones sobrevenidas y adaptarse. Además de adaptación en las estructuras y procesos, la gestión de la resiliencia requiere agentes y organizaciones del sistema capaces de *anticiparse* a los cambios sociales y ecológicos que puedan perturbar el sistema. Esto nos da pie para plantear la necesidad de una adaptación dirigida, orientada hacia un horizonte de ‘cuencas de atracción’, de ‘estados de estabilidad’ establecidos para el sistema. Sólo de esta manera logramos evitar la transición hacia estados o configuraciones indeseables cuando aparecen situaciones de crisis. La capacidad de anticipación se convierte en un aspecto fundamental de la gestión dinámica de la resiliencia.

a. *La anticipación y la adaptación en un SSE a partir de las sinergias cognitivas*

Esta anticipación ha estado tradicionalmente apoyada en la aplicación de métodos probabilísticos y de análisis de decisiones, en los que las incertidumbres han sido subestimadas²⁰. Walker *et al.* (2002) sugieren una aproximación diferente. Su propuesta metodológica se apoya en las siguientes asunciones:

- los SSE pueden tener umbrales y exhibir cambios irreversibles e histeréticos (más de un estado de estabilidad para un mismo rango de condiciones);
- las distribuciones de probabilidad de las variables clave de un SSE son altamente inciertas;
- los agentes implicados en un SSE toman sus decisiones con un conocimiento imperfecto y recursos limitados;
- las evaluaciones basadas en ‘criterios de mercado’ están distorsionadas porque las imperfecciones en los mercados son la norma, no la excepción;

²⁰ Otras limitantes a estos métodos predictivos tradicionales son: el desconocimiento de las funciones de probabilidad de los acontecimientos inciertos; la heterogeneidad o ausencia de las funciones de utilidad en los tomadores de decisión; la dificultad para introducir en los modelos diseñados cambios e innovaciones en las decisiones de la gente; y la asunción de que las políticas son diseñadas siguiendo criterios de optimización, obviando que en la realidad son el resultado (precipitado y pragmático) de la interacción entre actores (Walker *et al.*, 2002).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	194/516



- los agentes tienen preferencias no sólo sobre los productos, sino también sobre los procesos sociales, económicos y políticos que gobiernan esos productos;
- para una gran cantidad de bienes y servicios clave, no existen derechos de propiedad bien definidos.

Con estas premisas, proponen impulsar ejercicios de reflexión colectiva que estimulen el pensamiento creativo sobre el futuro y permitan diseñar un conjunto de escenarios alternativos. Estos ejercicios se apoyan básicamente en cuatro momentos de trabajo:

- *Definición de los atributos importantes en el sistema:* límites espaciales, incertidumbres previsibles, agentes implicados, perfil histórico, variables controladoras (rápidas y lentas), factores controlables y no controlables.
 - *Elaboración del abanico de trayectorias deseables y posibles a futuro:* elementos impulsores del cambio en el futuro (perturbaciones externas, aspiraciones y temores colectivos, políticas que eventualmente pueden afectar al sistema).
 - *Análisis en detalle de los factores y procesos clave donde se sitúa la resiliencia del sistema:* identificar cuáles son las variables críticas y procesos que rigen las dinámicas de cambio en el sistema, con el objeto de elaborar una comprensión colectiva de las rutas resilientes.
 - *Elaboración de las implicaciones para el diseño de políticas y la gestión del sistema:* es fundamental establecer los niveles críticos en las variables fundamentales del sistema.
- b. *Aspectos centrales en la gestión dinámica de la resiliencia: acción colectiva y sinergias cognitivas*

Lejos de pretender el diseño de políticas óptimas, el resultado se orienta a la elaboración de reglas (incentivos, desincentivos) que influyan en la habilidad del sistema para autoorganizarse y dirigirse hacia una configuración de estados que sea aceptable, sin prestar demasiada atención a la ruta específica que se siga (Walker *et al.*, 2002).

Una cuestión central es la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de las posibilidades de cambio; lo que Boisier (2003) denomina como *sinergia cognitiva*, un marco cognitivo compartido que vincule el conocimiento actual y las posibilidades de acción en un sistema territorial. La creación de actores y proyectos (las rutas resilientes) se sustenta en un paradigma constructivista y, en consecuencia, el lenguaje se convierte en una herramienta fundamental para socializar unas construcciones conceptuales y unas experiencias.

Junto al proceso de construcción del marco cognitivo, consideramos un aspecto crítico la identificación y participación de los agentes implicados clave. En su conocimiento y

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	195/516



en sus modelos mentales reside la información fundamental sobre el sistema. La generación colectiva de esas rutas resilientes permite además incidir en las políticas y en la gestión del sistema y su presencia refuerza la legitimidad de las rutas planteadas. La cuestión de los informantes clave es sumamente delicada pues requiere un conocimiento adecuado del marco institucional y de la estructura social que define las reglas del sistema y que determina quienes se encuentran en una mejor posición para desempeñar ese papel y el grado de legitimidad de los resultados (Lebel *et al.*, 2006). Otro particularidad sensible es el equilibrio en la participación de expertos y de informantes locales y el valor del conocimiento que suministra cada uno (Becker y Ghimire, 2003; Crona y Bodin, 2006).

4.5.5. La transformación de un SSE

No siempre se puede evitar que un sistema transite hacia un estado de estabilidad en el que quede atrapado. Ante esta situación la única salida es realizar un esfuerzo de transformación de las estructuras y los procesos claves del sistema. El reto fundamental es acometer un proceso de transformación del sistema en el que las reglas y mecanismos previos dejan de ser válidos, y resulta inevitable la generación y validación sobre la marcha de nuevas normas.

En el momento en el que se decide iniciar un proceso de transformación tan sólo cabe imaginar la posibilidad de establecer las bases fundamentales de un proceso que se construye a medida que se avanza. La incertidumbre sobre la idoneidad de esas bases sólo puede ser resuelta en la medida que sean funcionales a unos escenarios futuros deseables y/o posibles para el SSE. Trazar escenarios futuros deseables también sirve para sustentar la transformación de un SSE. Pero en esta situación resulta más crítico identificar y aprovechar un momento fundamental (una ventana de oportunidad) para sacar al sistema de esa trampa en la que se sitúa.

El tiempo es una cuestión central, no sólo por la dificultad para alterar variables y reorientar procesos ‘dependientes de la senda’ (lo que suele implicar inversiones con un período de recuperación mayor al horizonte generacional del sistema social vigente), sino porque esa transformación también requiere una mirada hacia delante, una construcción del nuevo estado a medida que se avanza en el proceso y la identificación de esa ventana de oportunidad crítica para el sistema.

a. Etapas en la transformación de un SSE

Estudios sobre la transformabilidad de los sistemas sociales a los cambios (Olson *et al.*, 2004 y 2006) identifican una serie de buenas prácticas y orientaciones fundamentales que ayudan a generar esa combinación de participación y deliberación, acuerdos institucionales policéntricos y multiescalares, y autoridades públicas responsables.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	196/516



Establecen tres etapas fundamentales y un momento crítico al que denominan ‘ventana de oportunidad’ (*window of opportunity*) (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3: Etapas para la transformación de un SSE

Etapa	Características
(1) Preparación para el cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de conocimiento - Construcción de redes - Liderazgo
(2) ‘Navegando la transición’	<ul style="list-style-type: none"> - Interacciones a diferentes escalas - Gestión de problemas en diferentes niveles - Desarrollo de políticas complejas y en diferentes sectores
(3) Construcción de resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de motivación y valores entre agentes y población locales - Orientar el contexto local a través de la coestión adaptativa - ‘Navegar’ el entorno

FUENTE: elaboración propia, a partir de Olsson *et al.* (2004 y 2006).

a.1) Etapa 1: preparación para el cambio

En una primera etapa de *preparación para el cambio* resulta indicado generar y aumentar el conocimiento y las fuentes de información. Reforzar la presencia en redes sectoriales permite ampliar dichas fuentes y posicionarse en los espacios necesarios para provocar y participar en ‘acuerdos institucionales’ policéntricos. Es imprescindible un liderazgo que refuerce la dirección y orientación de los recursos disponibles en el sistema. Podríamos hablar de una fase de generación de *potencial*.

a.2) La ventana de oportunidad

El paso a la segunda etapa requiere aprovechar el momento propicio, identificar una ‘ventana de oportunidad’ (*window of opportunity*) que ofrezca las condiciones adecuadas para poner en valor todo el potencial de conocimientos, contactos y de posicionamientos generado durante la primera etapa. Es el momento preciso en el que se puede generar un cambio de políticas. Este momento requiere la confluencia de ‘identificación coincidente en los problemas’, ‘capacidad disponible para proponer soluciones accesibles’ y ‘un momento político adecuado para llevar a cabo las acciones necesarias’ (Kingdon, 1995; citado en Olsson *et al.*, 2006).

a.3) Etapa 2: ‘navegar la transición’

Cuando surge esa ventana de oportunidades y se aprovecha podemos hablar del comienzo de la segunda etapa. Siguiendo el símil utilizado por Olsson *et al.* (2006), esta transición en un sistema socioecológico se puede asemejar a navegar por rápidos o hacer ‘*rafting*’ (*‘shooting the rapids’*), dada la incertidumbre que implica recorrer un camino para el que las reglas y los mecanismos sociales previos no son válidos y es imprescindible la capacidad para improvisar y aprovechar las oportunidades que aparecen. No se puede anticipar, tan sólo recorrer el camino. Implica mantener amplia

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	197/516



capacidad de incidencia y actuación en múltiples ámbitos, gestionar e incidir en los problemas en diferentes escalas y niveles, y desarrollar propuestas de políticas.

a.4) Etapa 3: generación de la resiliencia

La última etapa se apoya en los logros de la etapa anterior (Olsson *et al.*, 2004). Se necesita afianzar los cambios de valores y los conocimientos recopilados durante la primera etapa; orientar el contexto local a partir de las bases establecidas y mediante una co-gestión adaptativa; y ampliar el ámbito de incidencia, explorando y ‘navegando’ nuevas escalas y ámbitos de la panarquía a partir de los ‘acuerdos institucionales policéntricos’ generados previamente.

b. Los catalizadores de la transformación de un SSE: las ‘redes sombra’ y los liderazgos transformacionales’

Dos factores son clave para esta transformación del sistema: la emergencia de ‘redes sombra’ (*shadow networks*) y de ‘liderazgos transformacionales’ o dinamizadores (*transformational leaderships*) (Olsson *et al.*, 2006).

Las *redes sombra* surgen como procesos de autoorganización de colectivos e individuos impulsados por crisis sociales y ecológicas. Estas redes ofrecen oportunidades para generar nuevos vínculos e interacciones que mejoran la capacidad de manejo de la incertidumbre y el cambio. Pueden requerir un largo tiempo o emerger de forma repentina como resultado de la movilización de redes ya existentes ante crisis o situaciones. A grandes rasgos, están caracterizadas por:

- El deseo de experimentar y generar soluciones alternativas a problemas emergentes, impulsando cambios en las percepciones y valores. Para ello se esfuerzan en identificar y movilizar incentivos económicos que lo promuevan.
- La propuesta de alternativas de políticas se apoya en una independencia insistente de las agencias públicas. Esta independencia política es crucial en contextos en los que las redes formales y los procesos planificadores formales suelen fallar.
- Se mantienen más preocupados por acompañar o participar en aprendizajes mutuos y en resolver de manera creativa los problemas de recursos. Este contacto directo con la base les permite acumular unas reservas de experiencias y conocimientos de enorme valor.

Los *liderazgos transformacionales*, o liderazgos dinamizadores, irrumpen por medio de agentes clave para transitar hacia una gobernanza adaptativa y adquieren una importancia extraordinaria en la generación de redes sombra. Son liderazgos animados por la capacidad de generar movimiento o cambio (Kotter, 1995) aunque su emergencia no garantiza la transformación necesaria de un sistema socioecológico hacia una gobernanza adaptativa, pues pueden ser altamente impredecibles y muy variables. Entre otros, inciden en aspectos tales como:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	198/516



- La generación e integración de una diversidad de ideas, puntos de vista y soluciones, lo que los convierte en agentes fundamentales para impulsar la reconceptualización de los principales temas.
- Se movilizan a lo largo de los diferentes niveles de gobernanza y de la política (cruzan los diferentes niveles de la panarquía) y de esta manera logran reconocer y/o provocar la aparición de ventanas de oportunidad.
- Promueven y gestionan la experimentación en las escalas menores y la introducción de innovaciones mediante la combinación de diferentes redes, experiencias y referencias colectivas clave del pasado.

Para Olsson *et al.* (2006), un liderazgo transformacional apropiado para transitar hacia una gobernanza adaptativa impulsa cambios en tres grandes bloques (Cuadro 4.4): la gestión de los agentes, la gestión del proceso y la presencia en múltiples ámbitos y niveles.

Cuadro 4.4: Rasgos de un liderazgo transformacional para impulsar una gobernanza adaptativa

GESTIÓN DE AGENTES	Visión y actitudes	- Cambio de visión y actitudes entre los agentes
	Generación de redes y conocimiento	- Promoción de cooperación - Espacios abiertos para resolución de conflictos - Nuevos canales de comunicación
GESTIÓN DEL PROCESO	Planificación	- Diferencia entre acciones durante los ciclos expansivos y recesivos - Horizonte temporal a muy largo plazo
	Gestión y seguimiento	- Reflexión acompañada de acción - Conocimiento de la fase del ciclo adaptativo en el sistema - Identificación de umbrales
PRESENCIA EN MÚLTIPLES ÁMBITOS Y NIVELES		- Gobernanza adaptativa mediante flexibilidad institucional - Persistencia y arraigo en diferentes niveles - Búsqueda de oportunidades en ámbitos superiores y otros sectores

FUENTE: elaboración propia, a partir de Olsson *et al.* (2006).

La gestión de los agentes del sistema social supone:

- trabajar la *visión y actitudes* de los agentes locales, induciendo cambios en las actitudes de los grupos por medio de una visión nueva y compartida,
- y la generación de *redes y comunicación* entre agentes promoviendo la cooperación, asegurando espacios abiertos para la resolución de conflictos eventuales y generando nuevos canales de comunicación entre agentes implicados.

La gestión del proceso de transición implica:

- atender los momentos de *planificación*, diferenciando las acciones durante las etapas recesivas y etapas expansivas y considerando un horizonte de al menos 30 a 50 años,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	199/516



- y la *gestión y seguimiento* de las acciones, evaluando y monitorizando los resultados de intervenciones pasadas, animando una reflexión acompañada de cambios en la práctica, e identificando la fase del ciclo adaptativo en la que se encuentra el sistema y sus umbrales.

Por último, la *presencia en múltiples ámbitos y niveles* requiere:

- impulsar y asegurar una acción flexible en las instituciones y en política;
- garantizar un liderazgo persistente e inserto en diferentes niveles;
- y comprobar de manera continuada oportunidades en otros niveles y escalas y en diferentes sectores.

La capacidad de un SSE para gestionar su resiliencia reside en la habilidad del subsistema social para dotarse de una *gobernanza adaptativa*. La inserción en el entorno y la incidencia en variables histeréticas del sistema son aspectos esenciales para adoptar este tipo de gobernanza.

La *adaptación de un SSE* implica capacidad para anticipar eventuales situaciones de crisis y acometer los cambios necesarios en el conjunto del sistema, apoyándose en la generación de sinergias cognitivas, el aprovechamiento del potencial endógeno y el reforzamiento del control interno en el sistema.

La *transformación de un SSE* también se sustenta en el potencial y el control internos del sistema aunque, en este caso, la presencia agentes catalizadores y su habilidad para insertarse en el entorno resultan aún más críticos para catalizar los procesos de cambio en el sistema.

4.6. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN EN TERRITORIOS RURALES

En este capítulo hemos establecido las bases de lo que será nuestro desarrollo teórico posterior. Hemos asumido el enfoque epistemológico de la complejidad para acometer una aproximación diferente a la habitual en el estudio de las zonas rurales, basada en los rasgos y características ‘emergentes’ del territorio rural como sistema complejo adaptativo. El marco conceptual que planteamos nos debe servir para explicar la emergencia de esos rasgos.

4.6.1. El enfoque de los sistemas socioecológicos para el estudio de los territorios rurales

El aporte seminal de Holling (1973) abrió el cauce a una línea de estudios muy fructífera, desde la que se ha revisado el concepto de resiliencia, su ámbito de aplicación y las condiciones que facilitan su desarrollo en sistemas socioecológicos. Aun tratándose de un término acuñado y aplicado eminentemente en la ecología y en las

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	200/516



ciencias ambientales, tiene un enorme potencial para las ciencias sociales. Aspectos como las dinámicas espaciales y temporales en la ocupación del territorio, la comprensión del medio ambiente a la vez como condicionante y resultado de la intervención humana, y las dimensiones de complejidad e incertidumbre en los sistemas socioecológicos (Scoones, 1999) son aspectos fundamentales de un marco conceptual escasamente contrastado en zonas rurales.

Los escasos aportes existentes sugieren el potencial de este marco conceptual para ampliar el conocimiento de las dinámicas que subyacen en los obstáculos al cambio en las zonas rurales. Una muestra de ello es el número dedicado en 2006 por *Research in Rural Sociology and Development* (vol. 12) al estudio de las dinámicas locales en el sector agroalimentario desde el enfoque de la complejidad²¹. Para Cárdenas (2003) este marco de análisis ofrece al menos cinco grandes líneas de trabajo: (i) el estudio de las estructuras emergentes a partir de las estructuras locales micro entre los agentes y el entorno; (ii) los procesos de adaptación de las estrategias individuales a los cambios en el entorno; (iii) la aplicación de herramientas que permiten integrar aspectos y factores dinámicos y explorar las relaciones no-lineales entre ellos; (iv) la integración de las ciencias del comportamiento para comprender la racionalidad y las preferencias individuales y sociales; y (v) la presencia de componentes redundantes clave para mantener la resiliencia de los sistemas. Los retos metodológicos son considerables. Siguiendo la secuencia expuesta, entendemos que estas líneas requieren:

- i) elaborar un nivel apropiado de análisis que permita integrar las múltiples escalas confluyentes en las zonas rurales;
- ii) explorar condicionantes del cambio en las zonas rurales, lo que implica indagar qué factores (variables y procesos) inciden en la resiliencia y en la gobernanza de las zonas rurales, entre los cuales las interacciones entre agentes adquieren una relevancia especial;
- iii) aplicar un instrumental que nos permita componer el objeto de estudio ‘complejo’ de manera estructurada, incorporando las interacciones dinámicas y no-lineales entre esos factores y aprovechando aportes multidisciplinarios ‘simples’ para enriquecer nuestra visión ‘compleja’ del objeto;
- iv) adentrarnos en el terreno de la subjetividad y de las percepciones de los agentes del sistema;

²¹ Ejemplar editado por Terry Mardsen y Jonathan Murdoch de la *Cardiff School of City and Regional Planning*, en la Universidad de Cardiff (Reino Unido).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	201/516



- v) e identificar posibles estructuras subyacentes a las variables y procesos redundantes que apunten a condiciones fundamentales en zonas rurales resilientes.

A estas cuestiones tratamos de dar respuesta en los próximos capítulos.

La visión de la zona rural como sistema complejo nos permite contemplar la multiplicidad de interacciones entre agentes y recursos del territorio, integrar las dinámicas y procesos de cambio y tener presente un entorno con una influencia importante. Frente a las aproximaciones que conceden un mayor peso al componente ecológico y ambiental, daremos al componente humano una responsabilidad crítica en el desempeño del sistema socioecológico en el que se inserta.

4.6.2. Amenazas a la resiliencia de los territorios rurales

Hablaremos de *resiliencia de un territorio rural* en función de su capacidad para resistir a choques externos o crisis internas, adaptar su gobernanza a las nuevas condiciones y alcanzar un nuevo estado de estabilidad que le permita mantener sus funciones asociadas. Otras cuestiones relacionadas serían el grado de perturbaciones asumibles por el territorio, el grado en el que un territorio es capaz de autoorganizarse o la habilidad para construir e incrementar su capacidad de aprendizaje y adaptación.

El andamiaje teórico alrededor de los sistemas complejos y la resiliencia nos ofrece ofrecen algunas claves para interpretar el cambio en las zonas rurales y las amenazas para su pervivencia. Los múltiples choques externos y trampas internas sufridos por un territorio se convierten en pruebas a su capacidad para perdurar:

- la desarticulación social, las bolsas de pobreza y los conflictos sociales como manifestación de las fallas en la incorporación de la población a las oportunidades, en la resolución de las demandas y en la distribución de beneficios y riesgos;
- la pérdida de población que con frecuencia implica la pérdida de un capital humano formado clave para las estrategias territoriales de desarrollo;
- el impacto de políticas y regulaciones ante las cuales un territorio se posiciona como 'beneficiario' en vez de 'copartícipe';
- la escasa conservación del medio natural y físico que sirve de sustento a la población y las dificultades para impulsar nuevas alternativas de ingreso;
- la concentración de la actividad económica en rubros limitados frente a las posibilidades que ofrecen la diversificación, amén de la vulnerabilidad a crisis cíclicas de los mercados internacionales y de la meteorología en áreas con una fuerte dependencia de la actividad agraria.

Entre otras, todas estas perturbaciones representan amenazas para estas zonas. Las estructuras sociales y procesos económicos, sociales y políticos tradicionales (la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	202/516



gobernanza asentada históricamente y el 'estilo de vida' de los propios habitantes de estas áreas) ven cuestionadas su validez para cumplir con las funciones desempeñadas hasta ese momento. Las crisis aparecen cuando esta autosuficiencia territorial deja de ser válida. Zonas tradicionalmente ausentes o marginadas de los principales ejes de intercambio económico y centros de decisión política se ven, súbitamente, insertas en un entorno percibido tradicionalmente desde la distancia y con una actitud pasiva, resignada. El propio territorio se ha percibido a sí mismo como víctima, en vez de como actor que aprovecha las nuevas oportunidades que esa apertura potencialmente le ofrece.

La teoría del ciclo adaptativo ofrece un marco interpretativo para el estudio de los cambios en zonas rurales a través de cuatro fases ideales asociadas a ciclos expansivos y recesivos. Dado nuestro interés en los procesos de adaptación y de cambio estructural (tránsito por las fases OMEGA y ALFA), consideramos fundamentales las siguientes cuestiones:

- ¿Qué tipo de perturbaciones o eventos precipitan la crisis? (causas de entrada en OMEGA).
- ¿Qué pérdida se produce en el sistema durante esa crisis? (naturaleza de la liberación de potencial en OMEGA).
- ¿Qué tipo de eventos ayudan a reconfigurar el sistema? (naturaleza de la etapa ALFA).
- ¿Qué factores permiten o impiden la recuperación del potencial del territorio rural (factores endógenos o exógenos)? ¿Se pueden identificar las causas de una trampa de pobreza?
- ¿Qué factores permiten o impiden la reorganización del control interno en el territorio rural (factores endógenos o exógenos)? ¿Se pueden identificar las causas de una trampa de rigidez?
- ¿Es necesaria la intervención externa o los agentes del territorio demuestran capacidad para reconfigurarse por sí mismos? ¿La gobernanza del territorio es eminentemente endógena o depende de agentes externos?

Ante un panorama de amenazas, los agentes rurales deben demostrar su habilidad para realizar los cambios necesarios en el sistema territorial.

4.6.3. Potencial y control interno en los territorios rurales

Dos rasgos nos interesan especialmente en este proceso de cambio: el potencial y el control interno.

Un territorio puede o no estar preparado para afrontar las amenazas. El cambio implica un ejercicio de recuperación del *potencial* y de la riqueza del sistema, una visibilización

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	203/516



amplia de los recursos territoriales, contemplando también al tejido social y al entorno natural como fuentes de potencial. Ello se traduce, respectivamente, en la incorporación de colectivos tradicionalmente marginados (mujeres, jóvenes, indígenas) como agentes de cambio y en la recuperación de la biodiversidad y la sostenibilidad medioambiental como argumentos de diversificación económica.

Aceptamos el *control interno* como una de las propiedades emergentes en sistemas complejos resilientes. Lo hemos definido como indicador del grado en el que un sistema gobierna su propio destino. Luego en un territorio resiliente la revalorización del potencial debe ser impulsada y favorable a estos agentes para que redunde en una mejora de la resiliencia del territorio. En términos del enfoque renovado del desarrollo rural, esto significa que la diversificación económica, el establecimiento de vínculos entre las zonas urbanas y rurales y la asunción de la demanda como motor de la transformación son todos procesos que deben desencadenarse por iniciativa de los propios agentes locales.

En este sentido las autoridades públicas desempeñan un rol doble. Por un lado, el carácter de 'bien público' de esta transformación económica e institucional²², demanda la intervención del sector público para asumir unos riesgos y costes que de otra forma no serían asumidos por otros agentes. Pero además, los beneficios y riesgos de todo este proceso de aprendizaje territorial deben ser distribuidos de forma equitativa. De otra forma, podría perjudicarse la capacidad adaptativa de aquellos colectivos más vulnerables y menos preparados, quienes quedarían excluidos. Ello representaría una pérdida de potencial y de masa crítica endógena para reforzar el control interno y, en consecuencia, se convertiría en una fuente de vulnerabilidad para el sistema territorial. En este aspecto son las autoridades públicas quienes disponen de las competencias reguladoras, para distribuir de forma equitativa los beneficios y los riesgos y corregir la exclusión de colectivos más débiles, fortaleciendo sus vínculos con el resto del sistema social.

Toda esta labor de reinversión territorial no es concebible sin una adecuación del tejido institucional y de los agentes sociales dinamizadores en una gobernanza adaptativa adecuada para la gestión de la resiliencia territorial.

4.6.4. Gobernanza adaptativa y transformación en los territorios rurales

La gobernanza adaptativa, como aspecto crítico en la resiliencia de un sistema socioecológico, señala aspectos fundamentales de la transformación institucional en las zonas rurales que promueven el enfoque renovado del desarrollo rural. La

²² Los rasgos de un bien público los expondremos con detalle en el próximo capítulo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	204/516



participación y deliberación entre agentes locales y las *instituciones policéntricas y multiescalares* están claramente vinculadas con una mayor implicación de la población en la toma de decisiones, la generación de partenariados locales y la coordinación horizontal y vertical. Las *redes sombra* resultado de la autoorganización de individuos y colectivos y las *interrelaciones verticales* hacen referencia, respectivamente, al partenariado local resultante de la articulación entre actores (*partenariado local*) y a la generación de masas críticas para incidir en espacios externos con capacidad de decisión sobre los territorios, acometer acciones de gran dimensión o procurar apoyo desde organismos públicos de ámbito superior (*coordinación vertical*). Todos estos aspectos de la transformación institucional en las zonas rurales se convierten, pues, en pilares fundamentales para una gestión dinámica de la resiliencia en las zonas rurales.

Un factor clave adicional desde la perspectiva de los sistemas socioecológicos son los *liderazgos transformacionales* o dinamizadores del sistema. A pesar de su imprevisibilidad, su incidencia puede ser muy valiosa dada la capacidad para provocar cambios cognitivos, promover la experimentación (innovación) y movilizarse e incidir en distintos de niveles de la gobernanza territorial.

Estos aspectos representan las bases de la transformación institucional en una zona rural. Para la dinamización del territorio, el enfoque renovado del desarrollo rural se apoya en el impulso a la acción colectiva endógena para construir una visión e imprimir una dirección al territorio. Se genera el territorio ‘intangible’ como ‘construcción social’, como una percepción deseada por los agentes locales y la población, que se torna ‘tangible’ a través de la acción. Desde la perspectiva explorada en este capítulo, este proceso ruralista de construcción de la visión territorial forma parte de la ‘gestión dinámica de la resiliencia’ a la que hicimos referencia.

Esta ‘construcción social del territorio’ (o sinergia cognitiva) se apoya en la fortaleza del discurso y del lenguaje compartido, como indicaba Boisier (2003), para provocar cambios en el territorio. El territorio así construido adquiere categoría de ‘recurso político’ y se convierte en catalizador de cambios en la gobernanza del territorio.

Los aportes revisados precisan esa catálisis en la gobernanza del territorio, señalando los siguientes momentos:

- ‘prepararse para el cambio’ generando potencial, activando los recursos en el territorio;
- identificar y promover una ‘ventana de oportunidad’ para liberar ese potencial disponible;
- y ‘navegar la transición’, con el objeto de endogeneizar el entorno, acercarlo a las necesidades e intereses de los agentes locales y acceder a los recursos exógenos necesarios

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	205/516



En todos estos momentos, como procesos eminentemente políticos, los acuerdos institucionales (redes sombra u otro tipo de acuerdos) y los liderazgos ejercen un rol de bisagra entre el sistema territorial y el entorno. Para que ese engranaje funcione es fundamental disponer de un horizonte a largo plazo, recuperar el potencial del sistema, generar conocimiento y capacidad propositiva endógenos, mantener espacios para la deliberación – sin pretender un consenso inmediato ni a corto plazo – y, en especial, hacer presente al territorio en el entorno, ocupando espacios en interacciones verticales y en ‘acuerdos institucionales policéntricos’.

Con ello damos por finalizado este capítulo. En él hemos avanzado hacia la consecución del primer objetivo instrumental que nos propusimos²³. En el capítulo siguiente centraremos nuestra atención en el componente humano de un sistema territorial y en la naturaleza teórica de las interrelaciones entre agentes. En especial, nos detendremos en estudiar la influencia de las instituciones o normas como limitantes a estas interrelaciones, los obstáculos institucionales a los procesos de adaptación y de cambio en una sociedad (como la adopción de una ‘gobernanza adaptativa’), los dilemas que plantean las interrelaciones horizontales y verticales entre agentes y la naturaleza de los productos generados con estas interrelaciones.

4.7. BIBLIOGRAFÍA

- ABEL, N.; D.H.M. CUMMING y J.M. ANDERIES (2006), “Collapse and reorganization in social-ecological systems: questions, some ideas and policy implications”, *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art17/> [Consulta: 24-3-2007].
- ADGER, W.N. (2000), “Social and ecological resilience: are they related?”, *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364.
- ADGER, W.N. (2006), “Vulnerability”, *Global Environmental Change*, 16, 268-281.
- ADGER, W.N.; K. BROWN y E.L. TOMPKINS (2006), “The political economy of cross-scale networks in resource co-management”, *Ecology and Society*, 10(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art9/> [Consulta: 24-3-2007].
- ALBURQUERQUE, F.; P. RODRÍGUEZ, C. ROMÁN DEL RÍO y R. RUIZ (2001), “Aprendiendo a innovar: el caso de Andalucía”, en: ROMÁN DEL RÍO (ed.), *op. cit.*, 61-134.
- ANDERIES, J.M.; M.A. JANSSEN y E. OSTROM (2004), “A framework to analyze the robustness of socio-ecological systems from an institutional perspective”, *Ecology and Society*, 9(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/> [Consulta: 24-3-2007].
- BEBBINGTON, A. (1999), “Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty”, *World Development*, 27 (12), 2021-2044.
- BECKER, C.D. y K. GHIMIRE (2003), “Synergy between traditional ecological knowledge and conservation science supports forest preservation in Ecuador”, *Conservation Ecology*, 8(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol8/iss1/art1/> [Consulta: 24-3-2007].
- BEISNER, B.E.; D.T. HAYDON y K. CUDDINGTON (2003), “Alternative stable states in ecology”, *Frontiers in Ecology and the Environment*, 1(7), 376-382.

²³ “Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural”.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	206/516



- BOISIER, S. (2003), "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", *Revista Reforma y Democracia*, 27. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). [Documento en línea] <<http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf>> [Consulta: 1-10-2005]
- BYRNE, D. (1998), *Complexity theory and the social sciences: an introduction*. London: Routledge.
- CÁRDENAS, J. C. (2003), "Aproximaciones desde los sistemas complejos adaptativos al estudio de la nueva ruralidad", en: PÉREZ y FARAHO (coord.), *op. cit.*, 233-274.
- CASH, D.W.; W.N. ADGER; F. BERKES; P. GARDEN; L. LEBEL; P. OLSSON; L. PRITCHARD Y O. YOUNG (2006), "Scale and cross-dynamics: governance and information in a multilevel world", *Ecology and Society*, 11(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/> [Consulta: 24-3-2007].
- CRONA, B. y Ö. BODIN (2006), "What you know is who you know? Communication patterns among resource users as a prerequisite for co-management", *Ecology and Society*, 11(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art7/> [Consulta: 24-3-2007].
- CUMMING, G.S.; D.H. CUMMING y C.L. REDMAN (2006), "Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences and solutions", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art14/> [Consulta: 24-3-2007].
- ELLIS, F. (2000), "A framework for livelihoods analysis", en: ELLIS, F. (ed.), *Rural livelihoods and diversity in developing countries*, 28-51. Oxford: Oxford University Press.
- EMERY, M. y C. FLORA (2006), "Spiraling Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework", *Community Development: Journal of the Community Development Society*, 37(1), 19-35.
- FOLCH, R. (1999), *Diccionario de socioecología*. Barcelona: Editorial Planeta.
- FOLKE, C.; S. CARPENTER, B. WALKER, M. SCHEFFER, T. ELMQVIST, L. GUNDERSON y C.S. HOLLING (2004), "Regime shifts, resilience and biodiversity in ecosystem management", *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics*, vol.35, 557-581.
- GARCÍA, R. (1994), "Interdisciplinaria y sistemas complejos", en: LEFF, E., *Ciencias sociales y formación ambiental*, 85-124. Barcelona: Editorial Gedisa.
- GIBSON, C.C.; E. OSTROM y T.K. AHN (2000), "The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey", *Ecological Economics*, vol.32, 217-239.
- GUNDERSON, L.H. (2000), "Ecological resilience – in theory and application", *Annual Review of Ecology and Systematics*, 31(noviembre), 425-439.
- HARDIN, G. (1968), "The tragedy of the commons", *Science*, vol.162, 1243-1248.
- HARRISS, J. (2002), "The case for cross-disciplinary approaches in international development", *World Development*, 30(3), 487-496.
- HOLLING, C.S. (1973), "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(noviembre), 1-23.
- HOLLING, C.S. (1997), "Editorial: The Inaugural Issue of Conservation Ecology", *Conservation Ecology*, 1(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol1/iss1/art1/> [Consulta: 24-3-2007].
- HOLLING, C.S. (2001), "Understanding the complexity of economic, ecological and social systems", *Ecosystems*, vol.4, 390-405.
- HOLLING, C.S. y L. GUNDERSON (ed.) (2001) *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington DC: Island Press.
- JANSSEN, M.A.; M.L. SCHOON, W. KEE y K. BÖRNER (2006), "Scholarly networks on resilience, vulnerability and adaptation within the human dimensions of global environmental change", *Global Environmental Change*, en prensa.
- JANSSEN, M.A.; Ö. BODIN, J.M. ANDERIES, T. ELMQVIST, H. ERNSTSON, R.R.J. MCALLISTER, P. OLSSON y P. RYAN (2006a), "Toward a network perspective of the study of resilience in social-ecological systems", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art15/> [Consulta: 24-3-2007].
- JORDAN, A.; R.K. WURZEL y A. ZITO (2005), "The 'rise' of new policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?", *Political Studies*, 53(3), 477-496.
- KINGDON, J.W. (1995), *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Harper Collins.
- LEBEL, L.; J.M. ANDERIES, B. CAMPBELL, C. FOLKE, S. HATFIELD-DODDS, T. P. HUGHES y J. WILSON (2006), "Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/> [Consulta: 24-3-2007].
- MARTÍNEZ-VAL, J.M. (2000), *Diccionario enciclopédico de la tecnología*. Madrid: Ed.Síntesis.
- MORIN, E. (2005), *Introducción al pensamiento complejo*, 8ª reimprisión. Barcelona: Gedisa.
- MUBARAK, J.A. (1997), "The 'hidden hand' behind the resilience of the stateless economy of Somalia", *World Development*, 25(12), 2027-2041.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	207/516




- NIETO DE ALBA, U. (1998), *Historia del tiempo en economía*. España: McGrawHill.
- NORTH, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 2ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- OLSSON, P.; C. FOLKE y T. HAHN (2004), "Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in Southern Sweden", *Ecology and Society*, 9(4). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2/> [Consulta: 24-3-2007].
- OLSSON, P.; L.H. GUNDERSON, S.R. CARPENTER, P. RYAN, L. LEBEL, C. FOLKE y C.S. HOLLING (2006), "Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art18/> [Consulta: 24-3-2007].
- OSTROM, E. (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, E.; GARDNER, R. y J. WALKER (1994), *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PÉREZ, E. C. y M. A. FARAHQ (coord.) (2003), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: CIRAD – Universidad Javeriana.
- RAMOS-MARTÍN, J. (2003), "Empirismo en economía ecológica: una visión desde la teoría de los sistemas complejos", *Revista de Economía Crítica*, 1, 75-93.
- RAC – REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES (1996), *Vocabulario científico y técnico*, 3ª edición. Madrid: Espasa.
- RAC – REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES (2000), *Diccionario esencial de las ciencias*, 2ª edición. Madrid: Espasa.
- RAE – REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2003), *Diccionario de la lengua española la Real Academia Española*, 22ª edición. Madrid: Espasa Calpe.
- RESEARCH AND ASSESSMENT SYSTEMS FOR SUSTAINABILITY PROGRAM (2001), "Vulnerability and Resilience for Coupled Human-Environment Systems: Report of the Research and Assessment Systems for Sustainability Program 2001 Summer Study." 29 May - 1 June, Airlie House, Warrenton, Virginia. *Research and Assessment Systems for Sustainability Program Discussion Paper 2001-17*. Cambridge, MA: Environment and Natural Resources Program, Belfer Center for Science and International Affairs, Kennedy School of Government, Harvard University.
- RESILIENCE ALLIANCE y SANTA FE INSTITUTE (2004), *Thresholds and alternate states in ecological and social-ecological systems*. Resilience Alliance. [Base de datos en línea] <www.resalliance.org/index.php?id=183> [Consulta: 24-3-2007].
- ROMÁN DEL RÍO, C. (ed.) (2001), *Aprendiendo a innovar: regiones del conocimiento*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- SEN, A. (1985), *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- SEOÁNEZ CALVO, M. (1996), *El gran diccionario del medio ambiente y de la contaminación*. Madrid: Coediciones Mundi-Prensa.
- SCHEFFER, M. y S.R. CARPENTER (2003), "Catastrophic regime shifts in ecosystems: linking theory to observation", *Trends in Ecology and Evolution*, 18(12), 648-656.
- SCHUMPETER, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. [Edición en castellano] Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguilar.
- SCOONES, I. (1999), "New ecology and the social sciences: what prospects for a fruitful engagement?", *Annual Review of Anthropology*, vol.28, 479-507.
- STOKER, G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- VALERO GARCÍA, J.A. (2005), "Las perspectivas de la investigación social. Del pensamiento restringido al pensamiento complejo", *SABERES. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, vol.3, separata.
- WALKER, B. y J.A. MEYERS (2004), "Thresholds in ecological and social-ecological systems: a developing database", *Ecology and Society*, 9(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art3/> [Consulta: 24-3-2007].
- WALKER, B.; C.S. HOLLING, S.R. CARPENTER y A. KINZIG (2004), "Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems", *Ecology and Society*, 9(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/> [Consulta: 24-3-2007].
- WALKER, B.; L. GUNDERSON, A. KINZIG, C. FOLKE, S. CARPENTER y L. SCHULTZ (2006), "A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art13/> [Consulta: 24-3-2007].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	208/516



- WALKER, B.; S. CARPENTER, J. ANDERIES, N. ABEL, G. CUMMING, M. JANSSEN, L. LEBEL, J. NORBERG, G.D. PETERSON y R. PRITCHARD (2002), "Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach", *Conservation Ecology*, 6(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol6/iss1/art14/> [Consulta: 24-3-2007].
- YOUNG, O. (2006), "Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27/> [Consulta: 24-3-2007].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	209/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	210/516



5. Dimensiones institucionales de los territorios rurales: estabilidad, cambio institucional y productos de las interacciones sociales

5.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior hemos dado un primer paso en la conceptualización del ‘territorio rural’ desde dos perspectivas. Desde una perspectiva estática, consideramos que el territorio está integrado por subsistemas y unidades sociales, ecológicas y por las interacciones entre ellos. Desde una perspectiva dinámica, identificamos cuatro etapas fundamentales asociadas a las dinámicas expansivas y recesivas que, de forma recurrente, se suceden en los ciclos adaptativos. Vimos que la estabilidad es un aspecto fundamental para avanzar en la senda expansiva de los ciclos adaptativos, sobre todo, cuando las interacciones entre agentes sociales son cada vez más complejas. Pero esa estabilidad genera rigideces y aumenta la vulnerabilidad del sistema. El impacto de perturbaciones provoca la necesidad de adaptaciones en el sistema para perdurar. Dada la relevancia del componente humano, la gobernanza adaptativa se convierte en un proceso imprescindible para transitar hacia un nuevo estado de estabilidad. Una amplia participación e implicación de los agentes locales, una red institucional policéntrica y multiescalar y autoridades públicas justas y anuentes a rendir cuentas son elementos fundamentales de este tipo de gobernanza. El proceso de transición a un nuevo estado de estabilidad requiere un ejercicio colectivo de articulación de intereses, visualización de escenarios futuros deseables para el sistema y elaboración de rutas críticas de actuación. Para realizar esta transición y lograr una gestión permanente de la resiliencia es imprescindible tener en cuenta el entorno, diferentes escalas y niveles que atraviesan el sistema. Insertar el sistema en el entorno demanda habilidad para gestionar interacciones verticales e incidir en los espacios que ofrecen recursos y en los que se toman decisiones que afectan directamente al sistema.

En este capítulo centraremos nuestra atención específicamente en las interrelaciones entre agentes de un sistema socioecológico; es decir, en las dimensiones sociales de este

tipo de sistemas. Con ello completaremos las bases de nuestro marco teórico y nos aproximaremos al logro del primer objetivo instrumental¹.

A la vista del énfasis que las intervenciones en las zonas rurales conceden a la creación de estructuras territoriales para gestionar las iniciativas de desarrollo, nos detendremos en analizar la naturaleza teórica de esas estructuras y del tipo de productos generados por la acción conjunta entre agentes de un sistema local.

Contextualizaremos estas interrelaciones en la teoría de las instituciones y el cambio institucional a partir de los aportes de North (1993). Las instituciones como normas o reglas que gobiernan los intercambios y relaciones entre individuos en cualquier sociedad, son fuente de estabilidad imprescindible para dotar de certeza y seguridad a intercambios cada vez más complejos. Estas instituciones permiten los ciclos expansivos (generación de potencial) en los sistemas sociales. Esta teoría nos servirá también para interpretar los problemas de adaptabilidad (tránsito de OMEGA a ALFA) en términos de los obstáculos al cambio institucional y del papel que puede desempeñar el Estado en procurarlo.

A continuación ahondaremos en la *naturaleza* de las interrelaciones sociales, en especial, de las interrelaciones verticales como procesos clave de la gobernanza adaptativa. Utilizaremos el marco interpretativo del capital social propuesto por Woolcock (1998) a partir de la cohabitación del enraizamiento y la autonomía, interrelaciones horizontales y verticales (ascendentes y descendentes) entre individuos, colectivos y organizaciones. Estas interrelaciones actúan como fuente de un potencial de recursos, contactos e información, cuyo aprovechamiento requieren una activación, una puesta en valor consciente. Las interpretaciones del capital social suelen situarse en el plano de los beneficios que confieren las interrelaciones horizontales. Suele obviarse la dimensión vertical (política) y la capacidad de agencia o habilidad de los depositarios de ese capital para activarlo y aprovechar su potencial.

Para concluir atenderemos a los *productos* de las interrelaciones sociales. La gestión de la resiliencia y la gobernanza adaptativa requieren un conjunto de acciones y procesos, asimilables a la provisión de bienes intangibles y servicios, resultantes de la inversión y el uso de recursos por agentes de diversa naturaleza. En función del tipo de bienes requeridos, serán necesarias diferentes combinaciones en los mecanismos de provisión (jerarquía, voz y salida). Dada la naturaleza de los procesos y servicios requeridos por la gobernanza adaptativa para gestionar la resiliencia de un sistema, veremos que la participación de agentes públicos y de la sociedad civil es fundamental; la jerarquía asegura la lealtad de los agentes a los acuerdos asumidos; la voz se traduce en la

¹ “Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural”.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	212/516



participación e implicación de los agentes; y la salida es un mecanismo cuyo impacto no puede ser previsto. En este aspecto nos alejamos de posturas reduccionistas, ya contemplen una mínima expresión del Estado o una intervención estatal dirigista y plena en cada ámbito de la sociedad. Ambas posturas extremas han demostrado defectos. Además de dejar el espacio necesario para que la acción privada sea autosuficiente, el Estado también juega un papel insustituible en la creación de incentivos para alentar una mayor autonomía de los agentes locales y el abandono progresivo de esquemas asistencialistas.

5.2. ESTABILIDAD Y ADAPTACIÓN EN LAS SOCIEDADES: INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL

En este primer apartado plantearemos un marco general para el estudio de las interacciones humanas. Plantearemos las instituciones como normas que limitan, dan certeza y estabilidad a las interacciones sociales. La lentitud con la que estas normas se afianzan e ‘institucionalizan’ es una garantía de seguridad y de efectividad. El progreso de una sociedad, no sólo en términos económicos, requiere sustituir las instituciones obsoletas a medida que aparecen valores nuevos e interacciones más complejas. Pero las instituciones también son un germen de rigidez y los procesos de cambio institucional pueden requerir la inversión en bienes públicos provistos por el Estado.

5.2.1. Instituciones y la estabilidad en las sociedades

En los modelos económicos ortodoxos se asume que el comportamiento de los individuos es perfectamente racional. Esto significa que los individuos tenemos la habilidad perceptiva y de procesamiento adecuados para tomar la mejor decisión, disponemos de un conocimiento completo del entorno, al igual que el resto de individuos, y que nuestras decisiones son coherentes a lo largo del tiempo. Sin embargo, estos supuestos son excesivamente restrictivos e irreales. En el mundo real no disponemos siempre de toda la información necesaria para tomar la mejor decisión. En cualquier intercambio nunca tenemos acceso a toda la información requerida sobre la fiabilidad de la otra parte y sobre el bien u objeto que intercambiamos; en teoría económica esta idea se asocia al concepto de *información asimétrica*. Pero incluso si la tuviéramos, no tendríamos de la capacidad suficiente para procesar toda la información disponible y estimar la mejor decisión; esta limitación se denomina *racionalidad limitada*. En consecuencia, cualquier decisión que tomemos siempre estará influida por carencias de información o de capacidad para procesarla.

a. *Las instituciones en el comportamiento de los individuos*

En un entorno de incertidumbre y en permanente cambio, nuestra fuente primordial de referencia para tomar decisiones es el conocimiento acumulado y nuestra experiencia previa en situaciones o intercambios similares. De esa experiencia emergen prácticas y reglas de comportamiento propias o ajenas que, por su propia existencia y según su eficacia, aplicamos esperando que sigan siendo satisfactorias. Hasta el momento en que dejen de servir a ese propósito, seguiremos utilizando esas reglas y prácticas familiares (Bastiaensen *et al.*, 2002). Las inevitables relaciones con otros individuos implican que la definición de prácticas y reglas de comportamiento sea un ejercicio colectivo. De esta necesidad de brindar seguridad y previsibilidad a las relaciones e intercambios entre seres humanos surgen las *instituciones* como limitaciones que moldean la interacción humana en una sociedad y permiten crear una estructura estable de normas que reduce la incertidumbre en nuestras interrelaciones. Estas instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, en términos más formales, “*las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana*” (North, 1993: 13).

Estas limitaciones pueden ser de dos tipos: informales y formales. Las *limitaciones informales* están referidas a esos códigos de conducta, normas, pautas de comportamientos y convenciones que limitan y son la fuente obvia e inmediata de las interacciones humanas. En esta categoría se incluyen las interpretaciones de las normas y leyes formales, normas de conducta sancionadas socialmente y normas de conducta internas o códigos individuales obligatorios de conducta. Las limitaciones o *instituciones formales* surgen a partir de las anteriores; son las reglas políticas y judiciales, las reglas económicas y los contratos (North, 1993: 58-67).

La influencia de las instituciones en el comportamiento de los individuos se puede desglosar en las tres funciones que desempeñan (Dequech, 2002). Por un lado, una función *restrictiva* ligada al rol de restricciones o limitaciones al comportamiento humano. Del otro, una función *cognitiva*, estrechamente vinculada a la anterior en tanto que las instituciones también proveen información – qué se puede y debe hacer o no, cómo, cuándo, a quién – de dos formas: una cognitiva informacional, con la que se puede prever el comportamiento y las decisiones de otros², y una cognitiva profunda, referida a la influencia en la misma percepción que tienen los individuos de la realidad, la manera en que cada sujeto selecciona, organiza e interpreta la información que recibe. Una última función sería la *motivacional* o teleológica, que actuaría a un nivel

² Si una misma norma o institución restringe el comportamiento de un grupo de personas, es bastante probable que esto permita a cada individuo adivinar o intuir el comportamiento probable del resto de miembros.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	214/516



aún más profundo y estaría referida a la influencia en los objetivos y fines que perseguimos. Mediante esta función teleológica, las instituciones pueden o no animar a los individuos en la búsqueda de información, nuevos conocimientos y a la incorporación de nuevas normas y pautas de comportamiento.

Las instituciones tratan de dar significado, proveer orientación y reducir la incertidumbre a la (inter)acción de los individuos en la medida que representan formas colectivas y compartidas de actuar y relacionarse en una sociedad; de ahí su importancia para construir un marco de interpretación de la acción en los seres humanos (Bastiaensen *et al.*, 2002). En la medida que las normas e instituciones de un colectivo o de una sociedad promueven en sus individuos la adquisición de conocimientos y el aprendizaje, la innovación, la asunción de riesgos, la predisposición a crear, así como a resolver problemas y cuellos de botella a lo largo del tiempo, estaremos ante un marco institucional favorable a la *eficiencia adaptativa* de una sociedad (North, 1993: 108)³.

No obstante, las instituciones no son estáticas, sino que por naturaleza son dinámicas. En la medida que son resultado de comportamientos que ofrecen una mayor certidumbre y seguridad en un entorno inestable, los cambios en el entorno provocarán su obsolescencia y la necesidad de reemplazarlas por otras más adecuadas. En estas circunstancias, unas instituciones tendrán una mayor aceptación que otras, lo que permite hablar del nivel de *institucionalización* de una determinada norma o regla en función de diversos factores, como el nivel de población de referencia, la aceptación colectiva de la norma o su legitimación social (Uphoff, 1993; Bastiaensen *et al.*, 2002).

b. Las instituciones en el comportamiento de las organizaciones

Al facilitar y dar una mayor certidumbre a la interacción entre los individuos, las instituciones resultan fundamentales en el surgimiento de las organizaciones.

Como resultado de las interacciones sociales, a medida que los individuos identifican objetivos comunes, amplían el círculo de relaciones que deben mantener y necesitan distribuir las tareas y especializarse para alcanzar dichas metas, surge la necesidad de dotar de una mayor formalidad y regular esas interacciones, lo que deriva en la creación de las organizaciones. Aun cuando en el lenguaje coloquial suelen utilizarse de manera indistinta los términos institución y organización, en la corriente institucionalista éste último se refiere a los "*grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos*" (North, 1993: 15). Por identidad entendemos el conjunto de

³ Aun cuando North utiliza este concepto para las organizaciones y sociedades, entendemos que es aplicable análogamente a los individuos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	215/516



percepciones e identidades – valores y actitudes – compartidas entre los individuos que integran esa organización (Denzau y North, 1994).

El logro de los objetivos perseguidos por individuos y organizaciones puede verse facilitado por la cooperación y el uso compartido de los recursos requeridos para alcanzarlos. Pero, al igual que puede surgir la cooperación, la confluencia de organizaciones con objetivos similares y/o la escasez de recursos para lograrlos puede derivar en situaciones de competencia o conflicto entre aquéllas.

A medida que aumentan y se hacen más complejos los intercambios entre estos actores, porque surgen nuevas organizaciones con intereses similares o contrapuestos, las reglas que eran válidas para intercambios sencillos pueden dejar de serlo. En ese caso, deberán ser revisadas e incorporar una mayor elaboración o complejidad como reflejo de la nueva situación, donde la información necesaria para llevar a cabo los intercambios es más compleja o difícil de acceder (por ejemplo, conocer a las contrapartes, a otros competidores, la solvencia o debilidades de uno y otro, los precios y calidades de sus productos, etc.). Este problema de acceso a la información necesaria para interactuar o intercambiar con otros actores nos lleva al concepto de los costes de transacción.

c. La influencia de los costes de transacción en los intercambios

Desde la perspectiva neoclásica, el supuesto de costes de información nulos limitó la idea de costes en el proceso de producción, intercambio económico y especialización a los de transformación. En intercambios sencillos, repetitivos, es bastante factible que no sea necesario tomarlos en cuenta. Sin embargo, a medida que los intercambios se hacen más complejos y aumenta el número y la variabilidad de los atributos del bien o servicio transado, mayor será la incertidumbre que tendrán las partes implicadas en el intercambio. La clave de los costes de transacción radica en tres aspectos:

- Medir los atributos del objeto transado, lo que requiere reunir información sobre la otra parte y sobre el bien o servicio objeto de la transacción (*asimetría de la información*).
- Tomar la decisión de llevar a cabo o no el acuerdo o el contrato de intercambio, entendido éste como el instrumento de formalización de la decisión o posición final resultante del proceso de negociación entre las partes⁴ (*racionalidad limitada*).
- Controlar que el intercambio se ejecuta de acuerdo con los términos especificados y acordados entre las partes en el contrato (*cumplimiento obligatorio*).

⁴ En la toma de esta decisión, como se ha visto, el procesamiento subjetivo e incompleto de la información – incompleta – desempeña un papel crítico (North, 1993).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	216/516



Cada uno de estos aspectos requiere de unos costes para asegurar su ejecución. La suma de todos ellos se conoce como *costes de transacción*. El aporte clave se atribuye al ensayo de Ronald H. Coase en el que analiza bajo qué condiciones una empresa internaliza la producción en vez de subcontratarla (Coase, 1937).

En cualquier tipo de intercambio las partes implicadas procuran determinar los atributos de los bienes o servicios transados. La dificultad y el coste de conseguir la información de esos atributos suelen ser muy relevantes, aun cuando esos aspectos no suelen ser incorporados en los análisis económicos habituales. Es fundamental reconocer la existencia de asimetrías⁵, que para ambas partes ocultar información representa un beneficio adicional y que siempre existirán incentivos para hacerlo⁶.

El aspecto de racionalidad limitada en los individuos se relaciona con la imposibilidad de prever futuras contingencias (Kreps, 1998). En el momento de establecer una relación contractual entre dos individuos resulta imposible anticipar específicamente cómo deberán actuar ante todos los imprevistos que puedan ocurrir. Sin embargo, cabe la opción de especificar cómo deberá comportarse la relación entre ambas partes (lo que se denomina la ‘gobernabilidad de la relación’) ante las eventuales contingencias (Williamson, 1985). La facilidad o dificultad para establecer esta gobernabilidad están en estrecha relación con los costes de transacción.

A partir de las asimetrías de información y de la tendencia a aprovecharlas en beneficio propio surgen los costes del *cumplimiento obligatorio*. El desconocimiento de los atributos del bien o servicio y de la fiabilidad del desempeño de las contrapartes, obliga a los agentes a disponer de mecanismos para asegurar el cumplimiento de los contratos a un coste tal que les resulte provechoso llevarlos a cabo. En sociedades homogéneas, con gran conocimiento recíproco, operaciones simples y repetitivas, donde se fortalece una red de interacción social densa mediante el parentesco, la lealtad y un fuerte sentido de la pertenencia, es factible la ejecución de contratos autoobligatorios (Ostrom, 1990). Cuando los intercambios son realizados con muchos individuos y apenas existen repeticiones, la información disponible es imperfecta y cambiante. Se requiere un mecanismo adicional para reducir la imperfección de la información disponible y sancionar en caso de incumplimiento. Se requiere una tercera parte que ejerza la amenaza de la coerción y consiga reducir los enormes costes que supondrían, de forma individual, medir los atributos y garantizar el cumplimiento de cada acuerdo.

⁵ El vendedor sabrá siempre más que el comprador sobre las bondades y los defectos del bien o las limitaciones para la prestación del servicio ofrecido; mientras que el comprador sabrá de su propia liquidez o solvencia más que el vendedor.

⁶ North (1993: 141) es categórico cuando afirma que: “*dadas las características conductuales de los humanos, sencillamente no hay forma de idear instituciones que resuelvan los problemas complejos del intercambio y que al mismo tiempo carezcan de algunos incentivos incompatibles*”.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	217/516



North (1993) sugiere que este ‘rol neutral’ corresponde al Estado, aunque en ciertos contextos también éste se convierte en parte del problema⁷, sobre todo, donde el Estado no puede evitar su captura por grupos con poder o está deslegitimado ante las partes para ejercer esa función arbitral. A pesar de este dilema, se limita a proponer una necesaria *“combinación de exigencias formales e informales, mediante normas de conducta autoobligatorias sustentadas en un sistema de cumplimiento eficiente y de constricciones morales sobre la conducta [de cada individuo], lo que sin duda supone un proceso largo y lento que requiere tiempo para evolucionar”* (North, 1993: 83-84).

El desarrollo económico de una sociedad demanda que el proceso de especialización económica y progreso tecnológico (reducción de los costes de transformación) se vea acompañado de un cambio en el marco institucional para reducir los costes de transacción en intercambios cada vez más complejos y que implican a un mayor número de agentes (políticos y económicos). No obstante, este cambio del marco institucional no siempre resulta fácil de lograr.

5.2.2. Cambio institucional y el progreso de las sociedades

En opinión de North, los costes de transacción han sido el obstáculo crítico para aumentar la especialización y la división del trabajo en las sociedades. En la medida que existen diferentes grados de especialización en las economías, el grado de complejidad en los intercambios económicos dependerá del nivel de contratos necesarios para realizar los intercambios.

Cuanto mayor sea la especialización, el número y la variabilidad de los atributos de un bien, mayor habrá de ser el peso de instituciones fiables que permitan a los individuos realizar contrataciones complejas con un mínimo de incertidumbres. Este autor identifica tres fases básicas en dichos procesos en función del peso relativo de los costes de transformación y de negociación y, en consecuencia, de la complejidad en los intercambios económicos. Esto le lleva a diferenciar entre (i) *intercambio personalizado*, con costes de transformación altos; costes de negociación bajos, y costes por cumplimiento obligatorio muy reducidos; (ii) *intercambio impersonal*, mejora de la eficiencia en los procesos productivos que conduce a costes de transformación menores, se inician procesos de especialización que elevan los costes de negociación y

⁷ En un supuesto conductual neoclásico de maximización estricta de la riqueza, quienes dirijan el Estado usarán la fuerza coercitiva en su propio beneficio, y no faltan las evidencias empíricas que justifican dicho supuesto. Ante esta situación se suele recurrir a las formas constitucionales correctas para restringir el ejercicio desmedido del poder público. Así pues la cuestión fundamental es el origen de esas formas constitucionales, enfrentando el dilema de si la estructura constitucional origina una condición política y un estado de opinión pública, o viceversa. Véase RIKER, W.H. (1976), “Comments on Vicent Ostrom’s paper”, *Public Choice*, 27, 13-15; citado en North (1993: 83).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	218/516



de cumplimiento obligatorio; y (iii) *intercambio impersonal con una tercera parte coercitiva* (el Estado) que asegure el cumplimiento obligatorio (North, 1993).

Pero no todas las sociedades logran modificar sus marcos institucionales a medida que se incrementa la complejidad en los intercambios económicos, sociales y políticos. Con frecuencia, el lastre que arrastran estas sociedades o 'dependencia de la senda' (*path dependency*) entorpece cambios fundamentales en el entorno institucional.

La propia existencia de un marco institucional supone implícitamente una situación de eficiencia para los propios actores afectados o que participan. Al resultar de un proceso de negociación, con toda probabilidad ese acuerdo será más beneficioso para quienes ostenten un mayor poder de negociación. Al resto de actores, en la medida que el acuerdo proporcione certidumbre y menores riesgos, tan sólo les queda adaptarse e intentar aprovechar los espacios que queden o surjan para procurar pequeños cambios. Cualquier modificación estará muy supeditada a la voluntad y disposición de las partes mejor situadas; para el resto será costoso impulsarlos.

a. Las fuentes de cambio institucional

Las posibilidades de cambio institucional surgen a partir de modificaciones en los precios percibidos de los recursos y en los gustos de los actores que alteran su estructura de incentivos (North, 1993: 111). Estos cambios pueden surgir por alteraciones en la dotación o accesibilidad a recursos (más oportunidades de acceso a salud y educación), la estructura demográfica (menor carga de hijos por hogar), las tecnologías (acceso a bienes de consumo que reduzcan el tiempo para las labores del hogar) o en las preferencias de los actores (permitir a los hijos educarse, en vez de mantenerlos en las labores del negocio, de la casa o en las fincas).

Ante un entorno dinámico, las modificaciones en precios y gustos de los individuos se realizan de forma constante y los cambios en las estructuras de incentivos de los actores también. Ocasionalmente, los cambios en el entorno se producen por sucesos repentinos e imprevistos que, de forma traumática, cuestionan la validez de ciertas instituciones que dejan de ser adecuadas para atender las situaciones emergentes (como los que pueden derivar de catástrofes naturales, guerras o revoluciones⁸).

Con independencia del origen, el proceso de cambio institucional requiere dos momentos para su realización: (i) la existencia de un entorno competitivo entre instituciones que ofrezca otro tipo de arreglos institucionales que puedan ser alternativas de desarrollo para los actores y (ii) la eliminación o sustitución de las instituciones menos eficientes por aquéllas que logran reducir mejor la incertidumbre y

⁸ Aunque, propiamente, las revoluciones son una manifestación agregada y evidente de pequeños y progresivos cambios institucionales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	219/516



el riesgo (Bastiaensen *et al.*, 2002). Ambos momentos requieren que los actores sean capaces de interpretar las alternativas institucionales disponibles de forma apropiada y estén dispuestos a asumir el cambio. La sustitución de las instituciones obsoletas por otras normas dará lugar a un nuevo marco que perdurará mientras no surjan nuevas alternativas más adecuadas para orientar los intercambios entre los actores, reduciendo aún más los riesgos y la incertidumbre.

Sin embargo, estos procesos no son inmediatos. La creación o modificación de los acuerdos institucionales, respectivamente, suponen un proceso de (re)negociación entre actores de las condiciones de participación y de unas relaciones socioeconómicas que se han ido forjando históricamente, o que se han instaurado de forma instantánea por la situación de poder que disfruta una de las partes. De ahí que muchas sociedades se encuentran atrapadas en un sistema de normas y reglas y de relaciones conformadas históricamente que dificultan o impiden la realización de cambios institucionales. La historia importa a la hora de introducir cambios por la tenacidad y el arraigo de ciertos hábitos y valores que han encarrilado a una sociedad en una senda o una vía de desarrollo determinada.

La persistencia de vías de desarrollo prolonga sus efectos no sólo en términos temporales sino también de creación y consolidación de identidades colectivas e individuales, afianzando creencias y valores compartidos entre los actores sobre cómo, en qué circunstancias y quiénes tienen la capacidad y la autoridad moral para introducir los cambios institucionales. Una sociedad con profundas brechas y desigualdades históricas será el resultado y, a su vez, reforzará la exclusión de los individuos y organizaciones que la conforman. Esta influencia histórica de orientar, animar y sancionar las relaciones sociales – las económicas entre ellas – da forma a la *dependencia de la senda* en las sociedades y pone de relieve que las decisiones actuales de los actores y la forma en que contribuyen a modelar el desarrollo económico de una sociedad están íntimamente asentadas sobre instituciones consolidadas históricamente (North, 1993: 131). De manera que procurar cualquier cambio institucional en una sociedad requiere considerar cómo surgieron y cuáles son las instituciones y reglas que modelan su desempeño social, político y económico.

b. Los obstáculos al cambio institucional

Todo cambio institucional requiere esfuerzos conscientes en los individuos. Estos esfuerzos necesitan condiciones apropiadas.

La persistencia de ciertas normas suele producirse cuando existen dificultades para introducir innovaciones. Ante esta ‘trampa de rigidez’, las partes más débiles acaban aceptando esas normas como parte de su estrategia para obtener algún beneficio, por reducido que sea. De esta forma se refuerza la trampa. Cualquier cambio en esas

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	220/516



normas demanda los recursos y el poder suficientes para modificarlas en las ‘arenas’ donde se negocia.

b.1) La institucionalización como resultado de los rendimientos crecientes en las instituciones

Cuanto más compartida sea entre los actores la percepción de que una institución persistirá y se estabilizará o, en otros términos, cuanto mayor sea el consenso sobre las dificultades y los elevados costes que requiere su alteración o sustitución, más fácilmente persistirá esta institución. Aun cuando dichos actores logren identificar otras normas más beneficiosas, finalmente tratarán de amoldarse a ese patrón para lograr los máximos beneficios posibles de esa situación o incluso para evitar sanciones sociales (Bardhan, 2001: 86). De esta manera provocarán un aumento progresivo del grado de institucionalización en la norma. A su vez, esta situación facilitará un aumento en los rendimientos sociales a medida que nuevos actores la acepten.

En este proceso de institucionalización, los recursos destinados inicialmente a tratar de sustituir o modificar la norma, se irán reorientando progresivamente a reformular las estrategias de vida individuales y los objetivos de las organizaciones para tratar de aprovechar esa situación. En este razonamiento, las dificultades para lograr el cambio de una institución sugieren, de forma implícita, las diferencias en el poder de negociación entre los actores que la promueven y quienes tratan inicialmente de modificarla⁹.

b.2) El predominio de los beneficios y pérdidas relativas en los individuos

Una dificultad adicional surge en el momento en que todas las partes están más interesadas en los beneficios y pérdidas relativas que en las absolutas. En juegos repetidos entre un grupo relativamente estable de individuos, como los que acontecen en una sociedad local o en una comunidad, cada interacción entre los actores puede afectar de manera decisiva la posición negociadora en situaciones futuras. Una parte podría ganar en términos absolutos y todavía perder en relación a la otra parte y, en consecuencia, ver mermada su posición de poder (Bardhan, 2001).

La resolución a este dilema requiere una cooperación entre actores que genere una *suma positiva* (todos ganan). Para ello es necesario la percepción de interdependencia mutua y de la habilidad para comunicarse (Leeuwis, 2000; citado en Bastiaensen *et al.*, 2002). En la visión neoinstitucionalista, el mantenimiento de una posición negociadora solvente es crucial para la definición o el cambio institucional y de ahí surge una tercera dificultad.

⁹ Un ejemplo clásico de persistencia de instituciones ineficientes como resultado de pugnas distributivas en una sociedad puede observarse en la evolución de los derechos sobre la tierra (Bardhan, 2001: 88).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	221/516



b.3) La persistencia del ‘status quo’ de las élites

Las posibilidades de (re)negociar un acuerdo institucional estarán fuertemente influidas por los grupos de poder (o intereses creados) y su interés en mantener un determinado *status quo* desventajoso para la mayoría. Las situaciones de captura de rentas (*rent seeking*) suelen derivar en el secuestro del orden institucional por unas minorías que dificultan aún más cualquier cambio institucional y agravan las brechas sociales. Las desigualdades profundas y la polarización suponen un obstáculo grave que dificulta la construcción de consensos (Bardhan, 2001) ¹⁰. Esta dificultad para alterar o incidir en el entorno institucional que afecta las estrategias y objetivos de los actores puede acarrear efectos fatales en el orden político de una sociedad.

b.4) Las percepciones inducidas en los actores

Las dificultades para lograr una posición consensuada y una visión común de las normas e instituciones deseables para el conjunto pueden verse alimentadas por percepciones históricas en cada actor sobre la situación de desigualdad e injusticia sociales. Su identidad social o el sentimiento de pertenencia histórica al grupo de los favorecidos o de los excluidos puede influir de manera decisiva en el apoyo o el rechazo a cambios institucionales (Bastiaensen *et al.*, 2002), sobre todo cuando se trata de distribuir los potenciales beneficios que se puedan derivar.

Un ejemplo podría encontrarse en los procesos de reforma agraria y las posiciones directamente encontradas entre los propietarios de las tierras y la población rural que pudiera ser beneficiada. Dejando aparte las cuestiones de productividad y de uso apropiado de la tierra, la percepción de legalidad en el derecho de propiedad que puede amparar al primero se enfrentará a la conciencia de clase históricamente marginada de quienes reclaman.

b.5) Las limitaciones mentales para la innovación institucional

Un quinto obstáculo puede extraerse al combinar las tres funciones que asignamos a las instituciones y el proceso de creación de las creencias, valores e identidades individuales y colectivas a lo largo del tiempo. Las dificultades para concebir nuevas alternativas al orden institucional existente – tanto individual como colectivamente – surgen de lo que algunos autores denominan *modelo subjetivo de interpretación del medio* (North, 1993: 31) o *modelo mental heredado históricamente* (Bastiaensen *et al.*, 2002: 24).

Ya indicamos que el acceso a la información no está exento de coste y, como consecuencia, nuestros modelos mentales para tomar decisiones son imperfectos. Al no

¹⁰ No obstante, existen evidencias según las cuales, en la provisión voluntaria de bienes colectivos, la desigualdad puede evitar problemas de oportunismo, haciendo que los agentes con mayor dotación de recursos incluso contribuyan más a la acción colectiva (Baland y Platteau, 1999).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	222/516



tener a nuestro alcance toda la información que necesitamos, las consecuencias de decisiones complejas son casi imposibles de prever y la retroalimentación que recibimos de nuestras decisiones resulta sesgada. De igual forma, nuestra capacidad para utilizar esa información y ajustar nuestros modelos para tomar decisiones más adecuadas en un futuro es limitada. La existencia a nuestro alrededor de un entorno dinámico, que modifica de manera permanente las situaciones a las que nos enfrentamos, complica aún más nuestros “*esfuerzos imperfectos y a tientas*” (North, 1993: 125) para tomar decisiones con los elementos mentales (ideas, teorías e ideologías) disponibles¹¹. De ahí que la mayor dificultad para concebir y llevar a la práctica alternativas al orden institucional surja de esos elementos mentales y que los mayores costes para estos cambios sean, en última instancia, cognitivos (Dimaggio y Powell, 1991; citado en Bastiaensen *et al.*, 2002). De ahí que una ciudadanía alfabetizada y culta sea un activo fundamental en cualquier sociedad para generar y mantener esfuerzos permanentes de innovación.

b.6) El ‘cambio institucional’ como bien público

Junto a las desigualdades entre los participantes y las dificultades para concebir otras formas institucionales, la realización de un cambio institucional se ve dificultada por el carácter de bien público.

El cambio del marco institucional requiere acción colectiva. El problema inmediato de oportunismo, *free rider* o ‘gorroneo’, en términos de Moyano (2001), puede incidir en una provisión inferior a lo deseable para el conjunto de la sociedad; en otras palabras, que ese bien no sea producido. Los costes asociados al aprendizaje, coordinación y adaptación a otro tipo de reglas y la incertidumbre de los resultados del cambio pueden incluso desanimar a los actores quienes, al verse incapaces de alterar unas normas y reglas desventajosas, acabarán adaptándose a ese marco institucional (Bastiaensen *et al.*, 2002). Este problema se encuentra latente, sobre todo, cuando persisten élites o grupos con un poder excesivo frente al resto de participantes, quienes refuerzan unas percepciones colectivas de diferencias ‘naturales’ en el poder de negociación. Esto dificulta el logro de posiciones consensuadas para distribuir los beneficios derivados de la nueva situación, a lo que ya nos referimos en el apartado (b.2).

Si concebimos al Estado como una “*estructura institucionalizada de acción colectiva orientada al interés general de la sociedad*” (Hoff *et al.*, 1993), la solución a este dilema sería inmediata. Con todo, ya señalamos el riesgo de captura que sufre el Estado

¹¹ Una primera consecuencia es que la educación, como proceso de culturización, se convierte en un elemento crítico para formar individuos con modelos mentales adecuados para tomar decisiones en un entorno cambiante.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	223/516



en ciertas sociedades, lo cual dificulta pero no impide su implicación para producir este bien público.

5.2.3. Estado y cambio institucional

La realidad en un buen número de países en desarrollo muestra las restricciones en recursos y capacidades del Estado para proveer bienes públicos. La escasa representación de una mayoría de la población en los espacios públicos y de contrapesos sociales al reparto de la esfera pública entre las élites complica aún más la construcción de consensos para la provisión del bien ‘cambio institucional’. Cuando los cambios institucionales impulsados por el Estado se realizan de espaldas a la demanda social, refuerzan la inestabilidad y el desaprovechamiento de los recursos para la provisión eficiente de bienes públicos o privados. En especial cuando existe la percepción histórica de incumplimiento permanente en los cargos políticos, de falta de credibilidad en los compromisos asumidos por el Estado y de imprevisibilidad de las decisiones políticas.

Paradójicamente, la acumulación de imprevisibilidad y de falta de credibilidad en los entes públicos aumenta la trascendencia de las decisiones políticas en una sociedad. El efecto pernicioso más evidente es la ‘captura de rentas’, por la cual el coste de oportunidad de quedar fuera de las decisiones políticas es muy elevado y los recursos se orientan preferentemente a lograr la inserción en esos circuitos de poder. En sociedades caracterizadas históricamente por: (i) el uso de la coerción frente a la cooperación social para lograr el orden político, (ii) donde los límites de la acción del gobierno no están claramente definidos o resultan ajenos a las demandas sociales, (iii) los individuos carecen de derechos claramente reconocidos y ejercitables y (iv) los cargos políticos no tienen límites en su actuación ni les resulta beneficioso respetar y proteger los derechos ciudadanos, las decisiones políticas adquieren tal relevancia que resulta más beneficioso para los miembros de esa sociedad reorientar los recursos de la actividad productiva a la inversión en la captura de rentas que puedan derivarse del Estado – participación en las decisiones políticas – o en protegerse de aquellas decisiones que puedan afectarles negativamente (North *et al.*, 2002). En esas circunstancias, los efectos del bien público ‘cambio institucional’ producido por un Estado así, muy probablemente agrave la situación de partida entrando en una espiral perversa que acentuará las desigualdades y aumentará la relevancia de las decisiones políticas.

Si esta relevancia desmedida de las decisiones políticas es perniciosa en el nivel macro, mucho más en el nivel local. Una mayoría de la población rural en estos países depende para sus medios de vida del acceso a bienes públicos locales y de la gestión de recursos de propiedad común. La carencia de acuerdos institucionales apropiados para la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	224/516



provisión de estos bienes se encuentra motivada, en buena medida, por un sector público débil y dependiente del ámbito central (Arocena, 1995). Pero incluso en países en los que se promueven los procesos de descentralización y la progresiva recuperación de autonomía del gobierno en el ámbito local, existe un riesgo muy elevado de captura de las agencias locales del gobierno por parte de las élites locales, agravando aún más las brechas y desigualdades (Bardhan, 2001)¹².

Las instituciones políticas y económicas que provocan y refuerzan esta situación constituyen la denominada '*base autoritaria*' del orden político, en oposición a los Estados que disponen de una '*base consensual*' (North *et al.*, 2002: 17-22). Esta última se asienta sobre tres principios fundamentales:

- El establecimiento de un sistema de creencias compartidas entre los ciudadanos y el gobierno que limite la acción del gobierno y establezca el alcance de los derechos ciudadanos. Ello demanda un acuerdo entre la ciudadanía sobre el tipo de instituciones políticas que son deseables, su disposición a vivir bajo esas instituciones y su predisposición a defenderlas contra el abuso de los cargos políticos.
- La disminución de la relevancia de las decisiones políticas definiendo claramente los derechos ciudadanos y estableciendo límites a la toma gubernamental de decisiones¹³. Cuanto mayor sea el ámbito de las decisiones políticas, menor será la disposición a abandonarlo de quienes lo detentan y mayores los incentivos y la propensión de los excluidos a usar medios extralegales para alcanzarlo o protegerse.
- La garantía y reconocimiento de unos derechos bien definidos y ampliamente aceptados sobre los activos en una sociedad. En la medida que se logre, se reduce la necesidad de destinar recursos para protegerlos y los espacios de captura de rentas son menores, lo que libera recursos que pueden ser orientados a la actividad productiva.

Como consecuencia de los dos últimos, cuanto más relevantes sean las decisiones políticas, mayores serán los niveles de captura de rentas. Limitar la relevancia de las decisiones políticas requiere la creación por parte del Estado de compromisos creíbles que limiten la acción de los cargos públicos¹⁴. En la medida que éstos encuentren

¹² De este autor, y enfocado más específicamente en los procesos de descentralización estatal, véase Bardhan (2002); sobre los factores que inciden en la captura de los gobiernos locales y centrales, Bardhan y Mookherjee (1999). En la misma línea de los trabajos de Bardhan, véase Johnson (2001).

¹³ La idea de recurrir a las formas constitucionales correctas para restringir el ejercicio desmedido del poder público, en el caso de mecanismos coercitivos para la ejecución obligatoria de contratos aparece en North (1993: 76-84).

¹⁴ Este argumento es desarrollado en Weingast (1995) al explicar las autolimitaciones que se impusieron los gobiernos británico y estadounidense en la protección de los mercados en Gran Bretaña y Estados Unidos entre los siglos XVIII, XIX y comienzos del XX.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	225/516



incentivos en la protección de los derechos ciudadanos, respetarán dichos compromisos y brindarán protección y seguridad a los ciudadanos frente al oportunismo y la expropiación arbitraria.

Aun cuando resulta acertado el énfasis en la necesidad de consenso y autolimitación en la actuación de las élites, este planteamiento no toma en consideración las diferencias de poder existentes entre los distintos actores sociales para alcanzar los consensos necesarios¹⁵. Creemos que se subraya una cuestión fundamental: en términos de orden político, unas élites que se autolimitan en su ejercicio del poder, facilitando la entrada de nuevos actores en los espacios de decisión.

Hemos revisado el rol que desempeñan las instituciones como fuentes de estabilidad y germen de rigidez en una sociedad, cuyo progreso demanda procesos de cambio institucional. La eficiencia adaptativa de una sociedad es un indicador del grado en el que un marco institucional anima los esfuerzos innovadores individuales y colectivos y aprovecha todo ese potencial generado para impulsar el cambio. Cuando persisten rigideces se requiere la implicación del Estado dada la naturaleza de 'bien público' del proceso, siempre y cuando el orden político tenga una base consensual. De otra forma es imprescindible la autolimitación de las élites y los cargos públicos en el ejercicio del poder.

En el siguiente apartado profundizamos en la naturaleza de las interacciones sociales. La sociología ofrece aportes teóricos relevantes asociados al enraizamiento y la autonomía en las interacciones sociales. Ya señalamos que en un sistema socioecológico las interacciones verticales son cruciales para la gestión de la resiliencia. Con estos aportes teóricos adicionales plantearemos que estas interacciones verticales surgen mediante la 'activación' de los recursos que provee el capital social. La inserción en el entorno manifestará la necesidad de acceder a recursos ausentes en el sistema local.

5.3. DIMENSIONES DE LAS INTERACCIONES SOCIALES: ENRAIZAMIENTO Y AUTONOMÍA

Aportes teóricos recientes han recuperado los factores no económicos para explicar las diferencias en el progreso y el bienestar de las sociedades. En buena medida, este interés se ha sustentado en las diferencias importantes en la cantidad y la calidad de las relaciones sociales e institucionales entre países con diferentes niveles de desarrollo. De forma paralela, se ha comenzado a elaborar y buscar conceptos para delimitar ese

¹⁵ Con frecuencia, estas diferencias de poder son subestimadas por los propios institucionalistas (Bardhan, 2001: 86).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	226/516



conjunto de relaciones entre individuos que parecía marcar diferencias en las posibilidades de progreso y desarrollo económico de las sociedades. En este ambiente ávido de conceptualización y teorización, con bases empíricas convergentes, han ido surgiendo aportes fundamentales en torno a la idea del ‘capital social’.

Aun tratándose de un concepto que ha adquirido una notable relevancia en la última década, las primeras aproximaciones a la idea de capital social pueden encontrarse ya en escritos de Alfred Marshall, David Hume y Adam Smith. Las referencias más cercanas al concepto actual las encontramos en los primeros sociólogos franceses del siglo XIX¹⁶, quienes enfatizaron el papel de las instituciones y de las normas sociales, línea que después sería asumida en la corriente de los economistas institucionalistas americanos (Veblen, Commons, Ayres) a principios del siglo XX. Más recientemente, la llamada ‘nueva sociología económica’ retoma este concepto y en él incluye determinados tipos de normas y redes sociales que favorecen la realización de acciones colectivas en beneficio de la propia comunidad y, en consecuencia, son importantes para el desarrollo. Entre los autores recientes más influyentes, destacan Pierre Bordieu¹⁷ y, en especial, los aportes de Putnam (1993, 2001) y Coleman (1988, 1990) quienes, por separado, realizan sendos estudios que se convierten en referencias obligadas. A diferencia del enfoque de Bordieu, Putnam y Coleman coinciden en destacar la relevancia de la confianza, las normas y las redes en las organizaciones sociales para la creación de instituciones democráticas y para mejorar la eficiencia de la sociedad en la resolución de los dilemas de acción colectiva¹⁸.

Los organismos internacionales de desarrollo (como el Banco Mundial¹⁹, CEPAL) acogieron con entusiasmo las conclusiones, al comprobar la utilidad que sugerían para el éxito de las intervenciones de desarrollo. Los desarrollos posteriores a los aportes seminales de Putnam y Coleman que trataron de acotar el concepto del capital social, paradójicamente, alimentaron un debate probablemente infructuoso, aún inconcluso, generando más calor que luz (Edwards, 1999; Durston, 2003). Buena parte de este debate se refuerza, al ser un concepto utilizado por los autores *“sin prestar atención ni a su historia intelectual, ni a su status ontológico, sino simplemente enfatizando aquellas dimensiones del mismo que les son más útiles para sus particulares propósitos investigadores”* (Moyano, 2001). Quienes invocan en la actualidad este

¹⁶ Portes y Sensenbrenner (1993) ofrecen una síntesis de las aproximaciones a este concepto desde diferentes corrientes sociológicas.

¹⁷ Este autor se centra en las ventajas que para un individuo puede suponer la inserción en redes sociales.

¹⁸ Estos dilemas tratan de explicar por qué la gente coopera en ausencia de mecanismos coercitivos que les obliguen a hacerlo.

¹⁹ De las múltiples iniciativas y seminarios a nivel mundial sobre este tema, probablemente la de mayor alcance haya sido la Iniciativa del Capital Social del Banco Mundial [Web en línea] <www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/index.htm>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	227/516



término muestran poco interés por la construcción teórica del mismo o, incluso, por establecer algún tipo de conexión significativa entre sí (Woolcock, 1998). Ello dificulta una única acepción válida para toda la comunidad científica y provoca importantes debilidades teóricas aún sin resolver²⁰.

5.3.1. El ‘enraizamiento’ y la ‘autonomía’ como formas de capital social

Con independencia del aspecto enfatizado, las diversas aproximaciones al ‘capital social’²¹ se basan en la idea de que toda acción o decisión económica esta inserta en relaciones sociales. La clave del interés en las interacciones sociales emerge de los beneficios colaterales y no intencionados que se generan (Collier, 1998; Robinson *et al.*, 2003; Uphoff, 2003).

En la literatura los efectos positivos del capital social se asocian a los grupos informales próximos al individuo – personal, familiar, laboral, amistades – que le permiten aumentar los recursos a su alcance para situaciones “*imprevistas*” (Woolcock y Narayan, 2000). El intercambio o el contacto con otros individuos genera al menos tres tipos de externalidades: conocimiento del medio, reducción del oportunismo y acción colectiva. Estas externalidades emergen de los diferentes mecanismos usados en las interrelaciones sociales (imitación, asociación, reciprocidad, espontaneidad, consciencia) así como de la persistencia de las interrelaciones y de los efectos generados (Collier, 1998). A medida que esta persistencia se mantiene, permite la acumulación progresiva de un potencial de recursos; a este potencial se le conoce como ‘capital social’. Es un tipo de capital intangible cuyo stock aumenta a medida que se utiliza, al revés de cómo se comportan los recursos descritos en la teoría económica (Boisier, 2003). La importancia de las organizaciones y las interrelaciones sociales radica en que provocan efectos adicionales – económicos y, en algunos casos, políticos – que no coinciden necesariamente con los objetivos perseguidos.

²⁰ Woolcock sintetiza tres problemas fundamentales con los que se suele encontrar el uso del término capital social (Woolcock, 1998: 155). En primer lugar, se está tratando de aplicar este concepto a demasiadas cosas. Estas diferencias conceptuales y de aplicación del concepto conducen con frecuencia al diseño y aplicación de políticas que pueden resultar contradictorias entre sí. En segundo lugar, al tratarse de un capital, está muy extendida la idea de que hay que maximizarlo para beneficiarse de él; pero la bondad del capital social para una comunidad o una sociedad no depende tanto de la *cantidad*, como de su *calidad*. Por último, una explicación adicional a esta dispersión se encuentra en los propios orígenes del término y en la diversidad de ámbitos en los que ha sido acuñado. Esto, que para algunos representa un obstáculo, al provocar aún más dispersión en torno a un concepto con el que se intentan explicar demasiadas cosas (Molenaers, 2001; Moyano, 2001; Bastiaensen y Vaessen, 2002), para Woolcock supone un avance sustancial en la integración de disciplinas que hasta ahora caminaban en paralelo, al proveer un punto de entrada creíble para tratar cuestiones sociopolíticas desde un enfoque amplio multi- e interdisciplinar, dando cabida a historiadores, politólogos, antropólogos, economistas, sociólogos y diseñadores de políticas (Woolcock, 1998: 188).

²¹ Este epígrafe se ha elaborado a partir de Woolcock (1998) y de las reflexiones sobre este artículo elaboradas por Moyano (2001).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	228/516



De los posibles tipos de interrelaciones sociales, nos interesan dos: el enraizamiento (o *embeddedness*) y la autonomía (o *autonomy*). La primera de estas formas tiene su origen en la tesis defendida por Granovetter, para quien todas las formas de intercambio económico se encuentran enraizadas (*embedded*) en las relaciones sociales (Granovetter, 1985). Este enraizamiento puede manifestarse en diversas formas: a través de lazos familiares, prácticas culturales, relaciones políticas, de trabajo. Cada una de ellas tiene efectos importantes en el conjunto de incentivos, oportunidades y restricciones disponibles por los individuos para desarrollar sus estrategias de vida. Estos vínculos implican beneficios y costes. Mecanismos que, en un primer momento, brindan beneficios a los miembros de un colectivo – como seguridad, afecto, estabilidad y protección –, en fases posteriores pueden convertirse en un lastre para los proyectos de desarrollo en esos individuos. El estudio de la prevalencia de costes o beneficios en el enraizamiento sugirió la necesidad de incorporar en el análisis la influencia de vínculos sociales autónomos y externos al colectivo (relaciones sociales *autónomas*). Las relaciones enraizadas de una comunidad deben permitir posibles innovaciones de nuevas relaciones e intercambios sociales, políticos y económicos más complejos que los habituales en esa comunidad²². Estas innovaciones provienen de las relaciones con otros colectivos externos.

La búsqueda de una combinación óptima de estos dos tipos de interrelaciones sociales concluyó reconociendo que las relaciones sociales ‘enraizadas’ y ‘autónomas’ asumían diversas formas según el nivel de análisis fuera micro o macro, lo que impedía definir un óptimo único. Había que delimitar las formas de esas relaciones sociales según el plano de análisis. Por un lado, el *enraizamiento* haría referencia a nivel micro a los lazos intracomunitarios entre individuos en una comunidad y a nivel macro al grado de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, la *autonomía* en las relaciones sociales haría alusión en el nivel micro al grado de las relaciones extracomunitarias; mientras que a nivel macro, estaría referido al grado en que los responsables políticos locales son independientes de las élites económicas para la toma de decisiones y al grado en que tales responsables políticos “*están impregnados de un ethos profesional*” que les lleva a perseguir el bien colectivo e impulsar una meritocracia. Combinando los dos tipos de vínculos (enraizados y autónomos) para cada nivel (macro y micro) se obtendrían diferentes formas del capital social (Moyano, 2001).

²² En la visión neoinstitucionalista, North señalaba que las fuentes externas podían tener una influencia decisiva como origen de cambio institucional (North, 1993: 146).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	229/516



Esta manera de concebir el capital social por niveles y por tipo de vínculos resolvía teóricamente la cooperación entre individuos para cada combinación de nivel y tipo de vínculo (enraizamiento-micro, enraizamiento-macro, autonomía-micro, autonomía-macro). Sin embargo, quedaban fuera cuestiones clave como: las diferencias en la naturaleza y amplitud de las relaciones sociales dentro y entre diferentes organizaciones o colectivos; el tipo de cambios en estas relaciones a medida que los intercambios se volvían más complejos y el valor de estos vínculos se medía en términos de cantidad (‘demasiado’ y ‘demasiado poco’ capital social pueden representar una amenaza para el desarrollo económico) en vez del tipo de vínculo (Granovetter, 1985; Woolcock, 1998).

La potencia explicativa del concepto de capital social debía incluir también los dilemas dinámicos de la acción colectiva, en la que el propio éxito de la acción colectiva acaba influyendo en las relaciones sociales que lo generan (Woolcock, 1998: 168). A partir de estas críticas, este autor elabora una síntesis de los aportes anteriores, ampliando e integrando los conceptos de las diferentes formas de capital social que se habían usado hasta ese momento para aplicarlas a los procesos de desarrollo en las sociedades.

5.3.2. Los dilemas ascendentes y descendentes del desarrollo en Woolcock

En su síntesis, Woolcock (1998) comienza definiendo con más precisión los dos conceptos de ‘enraizamiento’ y ‘autonomía’ en ambos niveles micro y macro (Ilustración 5.1).

Ilustración 5.1: Procesos ascendentes y descendentes de desarrollo en Woolcock



FUENTE: Elaboración propia, a partir de Woolcock (1998) y Moyano (2001).

A nivel micro, el ‘enraizamiento’ es sustituido por la ‘integración’ (*integration*) referida a los vínculos cercanos entre individuos de un mismo grupo de referencia y entre miembros de cualquier colectivo y de una misma comunidad. La ‘autonomía’ se refiere

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	230/516



a la participación en redes extracomunitarias, es ampliada a la participación y el compromiso de los individuos con organizaciones de la sociedad civil, denominándose ‘vinculación’ (*linkage*). A nivel macro, el ‘enraizamiento’ está asociado a la capacidad, competencia y credibilidad de las instituciones públicas locales, y es ampliado al de ‘integridad organizacional’ (*organizational integrity*), en el que incluye la eficiencia de la burocracia administrativa tanto en instituciones públicas locales como en las organizaciones privadas. Mientras que la ‘autonomía’ está vinculada con la ‘sinergia’ (*synergy*) que se genera en las relaciones entre Estado y sociedad civil, y en la cooperación entre instituciones públicas y privadas.

La combinación de diferentes grados en las dimensiones micro (integración y vinculación) y en las dimensiones macro (integridad y sinergia) provoca diferentes manifestaciones de capital social y resulta en diferentes estados de desarrollo. Se plantea un *continuum* de dinámicas de desarrollo oscilantes entre un extremo en el que las cuatro dimensiones estarían ausentes (‘individualismo anárquico’) y otro en el que estarían presentes las cuatro dimensiones (‘autonomía positiva’) (Moyano, 2001). La prevalencia de unas interacciones sociales frente a otras sugiere estados de desarrollo con diferentes rasgos. A efectos analíticos y para aclarar su propuesta, Woolcock (1998) distingue entre procesos ascendentes (*bottom-up*) y procesos descendentes (*top-down*) de desarrollo.

a. *Los dilemas de los procesos de desarrollo ascendentes*

Las iniciativas *bottom-up* surgen en el nivel local (o de base) e integran desde individuos, hogares, grupos pequeños y comunidades hasta el mínimo nivel de subdivisión formal del Estado (lo que podría ser el nivel de distrito) (Uphoff, 1993). Estos procesos de desarrollo funcionan a través de las relaciones sociales entre los individuos que tienen vínculos comunes a nivel de vecindario, etnia, religión o familia. En este ámbito la *integración* es una fuente del capital social de interés (ver Cuadro 5.1): cuanto más intensos sean estos vínculos y más generalizada la confianza en una comunidad, mayor será la dotación en este aspecto del capital social.

Cuadro 5.1: Estrategias *bottom-up* o ascendentes de desarrollo

VINCULACIÓN	Alto	Anomia	Oportunidades sociales
	Bajo	Individualismo amoral	Familismo amoral
		Bajo	Alto
INTEGRACIÓN			

FUENTE: Woolcock (1998)

Una intensa manifestación de integración genera un ‘exceso de comunidad’, férreas lealtades étnicas y familiares que desaniman cualquier intento individual de progreso económico, movilidad geográfica o resolución pacífica de conflictos con miembros de



otras comunidades. Esta situación de *familismo amoral* socava la eficiencia de cualquier tipo de intercambio incrementando notablemente los costes de transacción. Un ejemplo de este tipo de comunidad se encuentra en la descripción de la tribu arapesh de Nueva Guinea, quienes en sus propios códigos dividen a los seres humanos en dos grupos: los parientes, que son todos los habitantes del poblado, y los extraños, los que viven “junto a las tierras del río”²³.

La ausencia de integración y vinculación es calificada como *individualismo amoral* donde lo prioritario son los intereses propios e individuales en cualquier tipo de relación o intercambio, y los miembros están aislados de toda red social. Uno de los casos más conocidos es el de la tribu Ik en Uganda o, más cercano a nuestra realidad, el problema de exclusión social sufrida por los marginados o ‘sin techo’ que, a falta de otro tipo de recurso social o económico, deben sobrevivir en las calles²⁴.

La tercera situación está muy vinculada con las condiciones de vida en las ciudades y el proceso de modernización. La situación de *anomia* se encuentra en aquellos individuos que han encontrado libertad y oportunidades de participar en un gran número de actividades (elevado nivel de autonomía), disponen de vinculación pero carecen de una base social estable en la comunidad que les provea de guía, estabilidad e identidad (se carece de integración). Diversos estudios empíricos confirman la tesis de Durkheim sobre la relación de esta ausencia de reglas y referentes estables en los individuos (alentados por cambios sociales muy rápidos) con el aumento en tasas de suicidio y de crímenes violentos en las sociedades modernas.

Por último, el estado surgido de elevados niveles de integración y de autonomía es denominado de *oportunidad social*. Una comunidad en esta situación consigue conjugar intensos lazos intracomunitarios y un grado notable de vinculación con otros grupos. Tal y como indica Woolcock, aquellos miembros del grupo que logren forjar nuevas relaciones con el exterior serán quienes mejor estén situados para mejorar su situación económica, política o social. En la medida que la situación de esos individuos mejore, la necesidad de apoyo y de obligaciones con la comunidad será menor. Esto conduce a la situación – paradójica para Woolcock – de que cuanto más exitosas sean las instituciones y organizaciones de una comunidad en esta situación de oportunidad social facilitando recursos financieros y de otro tipo a sus integrantes, menos necesarias deben ser.

²³ En Marina (1996: 42-44), a partir de MEAD, M. (1988), *Sex and temperament in three primitive societies*. Nueva York: Morrow.

²⁴ Woolcock (1998:173) subraya el carácter urbano de este fenómeno, en comparación a los ámbitos rurales donde suelen persistir redes comunitarias más densas que sirven de colchón a los individuos con escasos recursos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	232/516



En síntesis, un sistema social será más proclive al progreso y al desarrollo en la medida que, al mismo tiempo que brinda recursos (financieros, redes, contactos, seguridad) a sus individuos, logra que sean menos dependientes de ella.

b. Los dilemas de los procesos de desarrollo descendentes

Las dinámicas e intercambios descritos a nivel micro ocurren en un contexto y un marco institucional específicos que, por sí mismos, pueden incentivar o socavar los esfuerzos de las comunidades para lograr sus propios objetivos. La relación de estas comunidades con las organizaciones públicas y sus representantes políticos es de suma importancia. Una relación efectiva de cooperación y coordinación entre Estado y sociedad civil (incluido el sector privado) debe articularse en función de los intereses, necesidades y los recursos en juego (entre los que habría que incluir el poder de negociación de las comunidades). Lejos de las posiciones extremas, la propuesta de Woolcock matiza la relación entre Estado y sociedad civil en los procesos de desarrollo. Los resultados dependen de la combinación del tipo de organización del Estado y de su articulación con la sociedad civil.

Las distintas combinaciones posibles entre las dimensiones del capital social a nivel macro (integridad y sinergia) permiten a Woolcock establecer un rango de cuatro tipos de 'resultados de desarrollo' (*development outcomes*) (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: Estrategias top-down o descendentes de desarrollo

INTEGRIDAD			
Alto	Bajo		
Estados débiles	Estados colapsados	Bajo	SINERGIA
Estados favorables al desarrollo	Estados depredadores	Alto	

FUENTE: Woolcock (1998).

Los Estados en los que ni existen integridad organizacional ni sinergias con la sociedad civil son denominados *Estados colapsados*. Como ejemplo, Woolcock menciona el caso de Somalia en la primera mitad de la década de los noventa, donde reina la anarquía y el Estado, el imperio de la ley y el orden público, directamente dejan de existir.

Una situación igualmente perniciosa para los procesos de desarrollo es la ausencia de integridad y un alto nivel de sinergia con la sociedad civil y el sector privado. Woolcock lo denomina *Estados depredadores*²⁵, en los que la débil capacidad de gestión y de coherencia en las burocracias de gobierno conducen a la corrupción, a la destrucción y a la falta de respeto a la propiedad privada y la común, cuando no también a la violación de los derechos humanos. El Estado puede llevar a cabo unas agendas

²⁵ Tomado de Evans (1995), autor sobre el que volveremos al tratar con más detalle el rol del Estado.



políticas limitadas (dada la falta de coherencia y de capacidad corporativa) aprovechando los fuertes vínculos con la oligarquía o la clase empresarial pudiente, lo que le asegura el acceso a los canales de aprovisionamiento de recursos financieros, alimentación, vehículos y armamento. Esta situación es muy frecuente en los países latinoamericanos.

Un tercer caso se produce cuando existe una fuerte integridad organizativa unido a una escasez de sinergias con la sociedad, conducen a los denominados *Estados débiles*, es decir, “demasiada” burocracia y “demasiado poca” sociedad civil, lo que facilita las situaciones de capturas de rentas, ineficiencia e ineficacia. En esta categoría se incluirían a los antiguos estados comunistas de Europa del Este (que ahora transitan hacia la economía de mercado), Rusia, China y la propia India. Aun cuando, en un primer momento, puede existir un cierto interés en el cumplimiento de la ley y puede plantearse como objetivo el bienestar colectivo, en la práctica la experiencia muestra que esta situación conduce al apropiamiento de los escasos recursos, la indiferencia hacia la situación de los grupos más vulnerables, una lenta cuando no inexistente respuesta hacia las demandas ciudadanas y una notable ineficacia en el suministro de bienes y servicios competitivos y de calidad²⁶.

Una última categoría es ejemplificada por países como Japón, Corea del Sur y Singapur en los que se encuentra la situación calificada como ‘autonomía enraizada’ (*embedded autonomy*) (Evans, 1992)²⁷ o de *Estados favorables al desarrollo*. De esta situación surge un marco de desarrollo “coherente, conectado y cohesionador” como resultado de las relaciones entre la sociedad y el Estado que provee canales institucionalizados para la continua negociación y renegociación de objetivos y políticas. Son Estados que

²⁶ Más allá de este escaso desempeño estatal, Landes recoge el testimonio de Étienne Balazs para remarcar hasta qué punto la influencia del contexto general – en el caso de China – imbuído en un fuerte centralismo autoritario, prácticamente aniquiló cualquier tipo de iniciativa individual o de asociación entre individuos, que pudiera cuestionar la costumbre y el consenso, que se entendían definidos por una autoridad superior: “(...) si por totalitarismo se entiende el control total del estado y sus funcionarios y órganos ejecutivos sobre todas las actividades de la vida social sin excepción, la sociedad china era marcadamente totalitaria (...) Ninguna iniciativa privada, ninguna expresión de la vida pública escapaba al control oficial. (...) hay toda una gama de monopolios estatales, que comprenden los principales productos básicos del consumo (...) Hay un monopolio de la educación celosamente protegido. Hay un cuasi monopolio de las letras (...): todo cuanto se escribe de manera no oficial y escapa a la censura tiene pocas posibilidades de llegar al público (...) Hay regulaciones en materia del vestir, en materia de la construcción de edificios públicos y privados, los colores de la ropa que se viste, la música que se oye, los festivales, todo está regulado. (...) Es un régimen caracterizado por el papeleo y los engorrosos incesantes (...) La atmósfera que se respira es de rutina, tradicionalismo e inmovilismo, que hace sospechosa cualquier innovación, cualquier iniciativa no solicitada y sancionada por adelantado, es contraproducente para el espíritu inquisitivo y libre.”; en BALAZS, E. (1968), *La burocratie céleste: recherches sur l'économie et la société de la Chine Traditionnelle*, 22-23. París: Gallimard; citado en Landes (1999: 66).

²⁷ EVANS, P. (1992), “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment”, en: HAGGARD, S. y R. KAUFMANN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*, Princeton: Princeton University Press; citado en Woolcock (1998: 178).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	234/516



tienden a optimizar los esfuerzos efectivos y eficaces de desarrollo entre sus individuos y organizaciones, a la par que disponen de mecanismos para minimizar el potencial de corrupción y actos ilegales (aunque siempre existan casos). Es decir, el Estado brinda los mecanismos y espacios necesarios para establecer este tipo de vínculos con la sociedad, incentivar dicha implicación y mantener la credibilidad de sus compromisos.

5.3.3. Interrelaciones dinámicas e inserción en el entorno

La combinación de las cuatro fuentes de capital social (integración, vinculación, integridad, sinergia) genera diferentes ‘estados de desarrollo’. Disponemos de nuevos elementos para entender la influencia que ejercen ambos niveles (macro y micro) entre sí y los rasgos fundamentales en los procesos ascendente y descendente de desarrollo. En los dilemas ascendentes, una alta integración requiere alta vinculación para mantener un estado de oportunidades sociales. En los dilemas descendentes, alta integridad organizacional requiere una alta sinergia para generar Estados favorables al desarrollo. Las interrelaciones verticales proveen fuentes de acceso a nuevos recursos para innovar (ascendentes) o promueven el involucramiento de los niveles inferiores de la panarquía ofreciendo espacios para la incidencia en la definición de políticas y normas que les afectan (descendentes). A este planteamiento hay que añadir dos consideraciones fundamentales.

a. Dinamismo en las fuentes de capital social

Estos aportes de Woolcock sobre los dilemas en los procesos *bottom-up* y *top-down* resultan de especial importancia. Woolcock (1998: 180) añade:

“en el caso de los procesos ‘bottom-up’, los intensos vínculos intracomunitarios (integración) deben empezar a coexistir con amplias redes extracomunitarias (vinculación) y al mismo tiempo, las combinaciones ‘top-down’ de relaciones entre el Estado y la sociedad (sinergias) deben coexistir con vínculos corporativos aglutinadores (integridad)”.

Estas reflexiones apuntan no sólo a que la coexistencia de ambas dinámicas sea inevitable, sino que ambas son necesarias para aprovechar el potencial del capital social, sea aplicado a un individuo, una familia, un colectivo o toda una sociedad²⁸. Los esfuerzos debieran orientarse a conjugar la coexistencia de ambos procesos en un juego de ‘suma positiva’ (Uphoff, 1992; citado en Woolcock, 1998: 179). Como ya planteamos a propósito de los sistemas socioecológicos, no podemos limitarnos al nivel macro o al nivel micro para estudiar un sistema social, bajo el riesgo de obviar, respectivamente, las especificidades locales o la contribución de las acciones locales a resolver cuestiones en un nivel superior (Cash *et al.*, 2006).

²⁸ En North (1993) esta reflexión también está presente.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	235/516



Más aún, no sólo deben coexistir sino que las distintas combinaciones de estas fuentes de capital social deben modificarse a medida que las circunstancias lo requieran (Woolcock, 1998; Durston, 2003). Ante los cambios en el contexto es fundamental observar la relación entre costes y beneficios de cada fuente. Cada momento demandará una intensidad variable en unas u otras. En consecuencia, la combinación de interacciones sociales debe ser dinámica. Si asumimos que el contexto es cambiante, podemos concluir que no es posible determinar una combinación óptima y estable de estas interrelaciones sociales sino que dependerá de las circunstancias de cada momento.

La dificultad para generar combinaciones óptimas de estas fuentes de capital social se origina, de un lado, en la multiplicidad de interrelaciones y la complejidad de los mecanismos que generan capital social y, del otro, en la diversidad de contextos sociales e institucionales existentes dado que, a priori, una combinación de interrelaciones favorable es específica de cada sociedad (Bastiaensen y Vaessen, 2002: 14), y no siempre se dispone de contextos que faciliten o promuevan estas interrelaciones verticales.

Preferimos referirnos a procesos fundamentales, dinámicas que necesariamente deben ser impulsadas y que, según el momento, requerirán de una intensidad variable de interrelaciones sociales. Esta gestión de las interrelaciones la asimilamos a la metáfora de 'navegar los rápidos' referida para la gestión de la resiliencia. A ello contribuyen la generación de redes sombra, los liderazgos transformacionales, la presencia en diferentes escalas y niveles, asumir que las interacciones verticales tienen una naturaleza política y son el resultado de una función de beneficios y costes en los implicados.

No existen fórmulas mágicas pero deberán estar concebidos y entrelazados de tal forma que permitan cambios en su articulación a medida que surjan nuevas relaciones, cambien o desaparezcan las existentes, haya que superar conflictos o aprovechar nuevas oportunidades. Desde el punto de vista teórico y de políticas, el desafío será identificar qué procesos son necesarios para generar esos estados de oportunidades sociales y favorables al desarrollo.

b. La activación del capital social

El capital social se nutre de las externalidades generadas por las interacciones sociales, horizontales y verticales. Todas estas externalidades permiten acumular un potencial de recursos intangibles valioso. Como lo expresa Krishna (2001), el capital social puede entenderse como una propensión para el beneficio mutuo que genera la acción colectiva. Sin embargo, esta acumulación de capital no implica que sea aprovechado de forma automática.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	236/516



Una organización puede muy bien contar con una base social articulada y numerosa. Sin embargo, ello no garantiza *per se* la capacidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus asociados ni el logro de objetivos de crecimiento en la propia organización (Foley y Edwards, 1996)²⁹. Esta articulación de intereses no puede desentenderse de un entorno que condiciona el marco de acción de estos agentes y suministra recursos fuera del alcance inmediato. Alcanzar esos objetivos depende no sólo de la articulación de intereses, sino también de su inserción en un entorno que ofrece oportunidades y obstáculos en igual medida que a otros colectivos (Díaz-Albertini, 2003)³⁰. Para ello todo el ‘potencial’ que ofrecen las múltiples interacciones sociales debe ser activado.

Las interrelaciones sociales, los recursos y los contactos son *activos políticos*, un ‘*capital político instrumental*’ (Birner y Wittmer, 2000), bienes o recursos a disposición de un actor – individual o colectivo – para lograr la consecución de objetivos de su interés. Activar estos recursos implica ponerlos en valor, aprovechar los beneficios potenciales que su tenencia provee. Esta activación se traduce, entre otros aspectos, en el acceso a nuevos contactos, a espacios de decisión, a plataformas de distribución de los recursos necesitados, la defensa de estos derechos adquiridos o la influencia en la elaboración de políticas. Todos ellos recursos adicionales fuera de su entorno inmediato.

El aprovechamiento de ese potencial supone un handicap adicional. Requiere también habilidad para usar y orientar esos recursos con el objeto de sustentar esa posición política o económica y mejorar los medios de vida al alcance de estos individuos. Esa capacidad de mediación política (*agency*) contempla capacidad de liderazgo y organizativa de los colectivos que tratan de incidir en cuestiones de índole eminentemente política (Baumann y Sinha, 2001). Alrededor de esta cuestión, son relevantes los análisis a nivel macro (Booth y Richard, 1998; Hicks y Misra, 1993) o a nivel de hogares (Bauman y Sinha, 2001; Baumann, 2000; CPRC, 2003), relacionado con los medios de vida sostenibles (*sustainable livelihoods*).

Una cuestión transcendental es el propio entorno sobre el que se quiere incidir. No se pueden asumir como ‘dado’ el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, ni el ejercicio que los individuos hagan de ellos o las garantías existentes para ese ejercicio,

²⁹ Este punto permite subrayar lo que Foley y Edwards llaman “paradoja de la sociedad civil”, en referencia a las profundas diferencias y funciones que desempeña para los ciudadanos una sociedad civil “fuerte” en el Norte y el Sur, así como lo distintos que resultan los perfiles institucionales en las organizaciones civiles de uno y otro lado (Foley y Edwards, 1996).

³⁰ Aunque obviamente existirán diferencias entre colectivos y territorios según la posición y características de cada territorio en cuestión. Es lo que en la teoría de la ubicación y la corriente del análisis estratégico se conoce como la ventaja comparativa – del sitio y de la situación – y la ventaja competitiva del territorio. Para una introducción aplicada a la agricultura, véase Romero y Sepúlveda (1999).

el '*capital político estructural*' (Birner y Wittmer, 2000). En sociedades democráticas más consolidadas, el reconocimiento, el ejercicio y la defensa de estos derechos suelen observarse como algo asumido y sustentado en la cultura política de los ciudadanos y en las propias instituciones de gobierno. En la mayoría de las sociedades en transición muchos conflictos reflejan las carencias o vacíos en el reconocimiento y la garantía de los derechos ciudadanos y sociales. Estas variables estructurales del sistema político determinan las posibilidades de los diversos actores para acumular y aprovechar su capital político instrumental.

Este aspecto también está recogido en los estudios de la resiliencia y de la gobernanza adaptativa. Hay contextos, niveles superiores de una panarquía social que animan o frenan los esfuerzos para impulsar la gobernanza adaptativa, que obstaculizan o promueven los experimentos innovadores. La adaptación en los niveles inferiores requiere entornos que incentiven y faciliten esos procesos de cambio. Consideramos fundamental no desechar la importancia del entorno como fuente de recursos y de espacios donde se toman decisiones que afectan al sistema social.

Hemos atendido en este apartado la naturaleza de dos interacciones sociales fundamentales (enraizamiento y autonomía). A continuación nos centraremos en los productos que pueden resultar de estas interacciones. Las interacciones verticales y la gobernanza adaptativa acarrearán un conjunto de procesos que incumben a agentes públicos, privados y de la sociedad civil. En términos formales, podríamos decir que esta colaboración implica la provisión de unos bienes intangibles y servicios cuyo consumo podemos caracterizar en función de dos rasgos: excluibilidad y rivalidad. La combinación de estos dos rasgos confiere tales características a los bienes que, de manera ideal, requieren ciertas formas de provisión. La exposición que sigue nos servirá para justificar qué tipo de mecanismos y agentes son fundamentales para impulsar la gestión de la resiliencia en un sistema social.

5.4. PRODUCTOS DE LAS INTERACCIONES SOCIALES: PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Un sistema socioecológico sirve de soporte para un conjunto de actividades económicas que representan empleo y renta para la población. Todas estas actividades surgen gracias a unas 'acciones invisibles' que sirven de soporte básico fundamental. Así, nos referimos a la disponibilidad de servicios sanitarios y servicios educativos adecuados; vías de comunicación para colocar la producción en mercados y facilitar la relación con proveedores, clientes y otros productores; servicios de telefonía, energía y acceso permanente a agua (crítico para las actividades agropecuarias); servicios financieros

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	238/516



que permiten la mediación de capitales entre agentes con exceso y los deficitarios, entre otros. Es obvio que estos servicios no surgen ‘de la nada’ sino que, en distinto grado, requieren decisiones políticas y una planificación y gestión de recursos públicos, a su vez, producto de negociaciones entre tres partes: quienes están legitimados para planificar, decidir y gestionar; quienes ofrecen los recursos y quienes realizan las demandas. El peso de cada uno de los componentes (decisor, proveedor y demandante) para la producción de cualquier bien no es fortuito.

El presente epígrafe lo dedicamos a identificar y justificar qué agentes pueden formar parte de las masas críticas que proveen bienes y servicios.

5.4.1. Los bienes y servicios en función de su consumo

La actividad humana y la naturaleza producen un conjunto innumerable de bienes y servicios. Cada uno de estos bienes presenta características diferentes para su consumo por parte de los individuos. La existencia o no de derechos sobre estos bienes, o de limitaciones jurídicas, físicas o naturales permiten distinguir dos rasgos básicos en su consumo: la excluibilidad y la rivalidad.

La *excluibilidad* refleja el coste que debe asumir un individuo para excluir a otros individuos del consumo de una unidad de este bien. La *rivalidad* refleja la mayor o menor posibilidad de saturación al que puede conducir el consumo simultáneo de este bien por varios individuos. De la combinación de grados en estos dos criterios se puede distinguir cuatro tipos de bienes: públicos, colectivos, club y privados, como se recoge en el Cuadro 5.3.

Cuadro 5.3: Clasificación de bienes por rivalidad y excluibilidad

	Sin rivalidad	Rivalidad
No excluible	Bienes públicos	Bienes colectivos
Excluible	Bienes club	Bienes privados

FUENTE: Ostrom (1990)

En los dos extremos podemos situar los bienes privados y los bienes públicos. Los *bienes privados* pueden ser consumidos por un único individuo a la vez y permiten excluir a otros consumidores de dicho consumo sin incurrir en costes elevados. Los *bienes públicos* pueden ser consumidos por varios individuos al mismo tiempo – es decir, no hay rivalidad entre los individuos para hacerlo –, y la exclusión de otros consumidores del beneficio de este consumo puede resultar muy cara. Entre estos dos tipos extremos de bienes diferenciamos otras dos clases adicionales. En los *bienes club* la exclusión de otros consumidores puede hacerse a un coste aceptable (pueden ser excluibles del consumo) a la vez que el consumo del bien o el servicio puede ser



compartido entre los consumidores (sin rivalidad). Para los *bienes colectivos* resulta muy costoso excluir a otros individuos del consumo (no excluible) y, a menos que exista una regulación del acceso al bien, provoca la competencia entre ellos para acceder al bien (rivalidad) (Ostrom, 1990).

Adicionalmente podemos graduar ambos criterios – rivalidad y excluibilidad –. De esta forma, consideramos grados de congestión o saturación en el uso del recurso (lo que permite hablar de bienes sin rivalidad, saturables o de bienes cuyo consumo implica la rivalidad entre usuarios) y de una cierta gradualidad en el coste requerido para excluir a otros consumidores. Este último caso puede originarse porque los beneficios están restringidos a un espacio geográfico delimitado – lo que excluye automáticamente a quienes no residen en esa área – o porque, expresamente, se excluya a otros individuos del beneficio que brinda el bien. De aquí surgen cinco nuevas clases de bienes públicos o semipúblicos, según se refleja en el Cuadro 5.4.

Cuadro 5.4: Clasificación de bienes por rivalidad y excluibilidad, considerando gradualidad

	Sin rivalidad	(Saturable)	Rivalidad
No excluible	Tipo 1 Bienes públicos puros	Tipo 3 Recursos de libre acceso	
(Beneficios limitados geográficamente)	Tipo 2 Bienes públicos puros locales		
(Excluibles sólo los ajenos a la propiedad)		Tipo 4 Recursos de propiedad comunal	
Excluible	Tipo 5 Bienes club no saturables	Tipo 6 Bienes club	Tipo 7 Bienes privados

FUENTE: OCDE (2001) y Vatn (2001).

Los bienes públicos se desglosan en puros y en puros locales. Las características de los *bienes públicos puros* (tipo 1) hacen que sean propiamente provistos por los gobiernos (la defensa nacional, el mantenimiento de la biodiversidad, la conservación del hábitat natural, etc.). El principal problema de este bien es determinar la cantidad a producir, dadas las dificultades para conocer cuánto están dispuestos a pagar los ciudadanos por este bien. Al requerir la implicación del gobierno y ser costosa la exclusión a los individuos de su beneficio, probablemente se produzca a una provisión inferior a lo que requiera la sociedad.

Los *bienes públicos puros locales* (tipo 2) tienen características idénticas, aunque están circunscritos a un ámbito geográfico mucho menor (una ciudad o un término municipal). Al hablar de responsabilidad pública, la asociación inmediata es con los gobiernos locales (la gestión del servicio de bomberos, el control de inundaciones, la protección del medio ambiente, el cuidado de la salubridad e higiene locales, etc.), entre otras responsabilidades y competencias transferidas desde los niveles superiores de gobierno a los gobiernos locales. Otro tipo de bien o servicio sería la creación del

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	240/516



marco institucional (elaboración de leyes, normas y reglamentos, planes y programas de ordenación urbana), tarea derivada de la legitimidad que concede la población a sus gobernantes. Teóricamente, la probabilidad de proveer con mayor eficiencia estos bienes aumenta por la cercanía a la población beneficiada, lo que permite conocer la disposición a pagar por el servicio con mayor precisión que en los bienes públicos puros. Una cuestión adicional es la capacidad local de provisión, sea por el gobierno local o por otro tipo de mecanismos o ‘masas críticas’ (empresas públicas mancomunadas o consorcios). Las diferencias en la eficiencia de uno u otro arreglo no pueden ser previstas a priori, es decir, es una cuestión empírica (OCDE, 2001: 77-78). Los bienes colectivos también derivan en dos tipos, de libre acceso y de propiedad comunal³¹; en ambos casos, pueden presentarse situaciones de saturación o no según la naturaleza del recurso. Los *recursos de libre acceso* (tipo 3) corresponden a bienes como caladeros de pesca, lagos, zonas montañosas, parques naturales, etc. Las dificultades para excluir a consumidores de estos bienes y la eventual congestión que puede originarse con un elevado número de consumidores provoca que estos bienes tiendan a ser sobreexplotados, a veces, incluso, poniendo en riesgo la propia existencia de los recursos³². Las opciones para evitar ese riesgo son forzar una intervención gubernamental o bien, convertirlo en un recurso de propiedad comunal.

En los *bienes de propiedad comunal* (tipo 4) los riesgos de sobreexplotación resultan aliviados en la medida que se definen acuerdos y reglas que permitan ordenar su gestión por parte de la comunidad. La posibilidad de excluir a los intrusos de ésta y de rivalidad entre sus miembros (quienes tienen acceso al bien por su pertenencia a la comunidad) requiere, en cualquier caso, una adecuada definición de los derechos de propiedad tanto al exterior como al interior de la comunidad. Los ejemplos más recurrentes están vinculados con la gestión de sistemas de riego, zonas forestales o sistemas silvopastoriles.

Finalmente, al introducir la posibilidad de saturación, los bienes club pueden resultar en dos tipos. Los *bienes club no saturables* (tipo 5) se caracterizan por permitir al acceso sólo a consumidores dispuestos a pagar por ese bien, pero de tal forma que existe un límite establecido al volumen de consumidores aceptados, para evitar la congestión en su uso. En el momento que no se limita la participación de individuos en

³¹ Vatn considera que esta distinción es un error en tanto que se confunde la naturaleza del bien con el régimen o los mecanismos utilizados para su gestión (Vatn, 2001: 5). Creemos que precisamente por la particularidad de este régimen de propiedad colectiva, constituye un caso que no puede asimilarse a ninguno de los tipos anteriores. Una cuestión diferente será cómo se lleva a cabo la gestión del bien o su provisión que, sin duda, presentará circunstancias específicas no asimilables a otros bienes.

³² Esta situación se asocia a la llamada “tragedia de los comunales” (*tragedy of the commons*) planteada por Garret Hardin (1968) muy extendido en el estudio de la gestión de los recursos naturales y los efectos perniciosos del uso compartido de un recurso escaso.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	241/516



su consumo, es decir, puede entrar cualquiera que esté dispuesto a pagar por el bien, se convierte en un *bien club puro* (tipo 6), aumentando el riesgo de saturación o congestión en el uso del bien. Esta posible rivalidad en el uso del bien club y la opción de excluir a otros individuos, los convierte en bienes que suelen ser provistos habitualmente por el sector privado o por el sector público mediante el pago de tasas o cuotas (por ejemplo, clubs de golf, la circulación por una autopista, el uso de recursos cinegéticos, entre otros).

Vista la naturaleza de los bienes según sus rasgos de rivalidad y excluibilidad, avanzamos a continuación en las formas de provisión. Asumimos que el consumo de un bien está estrechamente unido a la forma y a los actores que lo provean.

5.4.2. Los bienes y servicios en función de su provisión

Cualquier bien o servicio suministrado por una empresa privada debe ser retribuido en el precio que sea requerido y se asume que la empresa buscará su máximo beneficio. Si el servicio es suministrado por una asociación, seguramente el precio será menor y la adquisición puede estar limitada a los miembros de esa asociación. Si es ofrecido por un ente público probablemente sea gratis o a un precio casi simbólico, para facilitar el acceso al mayor número de individuos posible, y ese ente público asumirá las eventuales pérdidas económicas por su prestación. Atenderemos en primer lugar la composición de las ‘masas críticas’ u organizaciones que las proveen.

a. Tipologías ideales de organizaciones

Podemos clasificar las organizaciones en función de las tres esferas institucionales básicas: Mercado, Estado y Sociedad. Uphoff (1993) propone un *continuum* de organizaciones a lo largo de estos tres sectores o esferas institucionales. Estos tipos ideales de organizaciones se basan en dos criterios fundamentales: la orientación básica de las mismas y los roles que pueden desempeñar los individuos frente a estas organizaciones³³. El Cuadro 5.5 recoge una tipología de organizaciones agrupadas según estos criterios.

³³ Este autor señala otro tipo de criterios: los principios y medios para lograr la adhesión de los miembros a las organizaciones (remunerativos, coercitivos y normativos); el resultado en términos de la teoría de juegos (suma negativa, suma cero y suma positiva); el vínculo entre las funciones de utilidad de los miembros (interdependencia negativa, independencia e interdependencia positiva); o las estrategias de comportamiento para los miembros de las organizaciones (salida, voz y lealtad) (Uphoff, 1993: 609-614).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	242/516



Cuadro 5.5: Tipos de organizaciones por esfera institucional

Esfera institucional	Sector público (ESTADO)		Sector de acción colectiva (SOCIEDAD CIVIL)		Sector privado (MERCADO)	
Tipo de organización	Administración local	Gobierno	Organizaciones de miembros	Cooperativas	Organizaciones de servicios	Empresas privadas
Orientación de las instituciones	Burocrática	Política	Autoayuda (interés común)	Autoayuda (gestión colectiva de recursos)	Caritativas (empresas sin lucro)	Negocios (empresas con lucro)
Rol de los individuos	Ciudadanos o sujetos	Votantes y constituyentes	Miembros	Miembros	Clientes o beneficiarios	Clientes o Empleados

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Uphoff (1993).

Esta clasificación permite situar a cada organización en una esfera institucional específica, y así encontramos a las administraciones locales y los entes del gobierno adscritos a la esfera del Estado (o sector público); a las asociaciones y las cooperativas vinculadas a la esfera de la Sociedad civil; y por último, las organizaciones de servicios y las empresas privadas como organizaciones de la esfera del Mercado

Además de esos dos criterios, en la vinculación a una u otra esfera institucional también influyen: los mecanismos predominantes en cada organización para cumplir con sus objetivos; el tipo de ‘poder de negociación’ disponible; la forma cómo se aplican las sanciones o las recompensas; la manera de ejercer el poder por los directivos; el modo de operación o incluso las estrategias de comportamiento de sus miembros³⁴.

- En las organizaciones del sector público, el poder disponible surge de la cesión de soberanía que les confía la sociedad. El incentivo fundamental para conseguir la cooperación entre sus miembros se basa en mecanismos burocráticos, jerarquizados, definidos por expertos y tecnócratas de acuerdo con políticas y objetivos globales, y en función de los medios disponibles para su ejecución (personal, tasas, impuestos, coerción) y respaldados por las decisiones de los responsables políticos. Los incumplimientos de estas decisiones son sancionados con los mecanismos de coerción definidos por la autoridad estatal.
- Las organizaciones privadas utilizan los mecanismos de mercado (precios) para lograr un ajuste en las cantidades producidas y en los comportamientos deseados en los actores (de inversión, uso de mano de obra frente a tecnología, adquisición de bienes y servicios). Las decisiones, básicamente, están orientadas por la maximización del interés privado, obviando objetivos públicos o sociales. Los incumplimientos o los errores en las acciones emprendidas son sancionados con pérdidas financieras o de la cuota de mercado. Su poder es eminentemente

³⁴ Otros criterios discriminantes podrían ser: el tipo de bienes que cada uno genera, transforma y usa; la pervivencia o grado de institucionalización de la organización; o el rol que desempeña cada organización en el proceso de socialización de los miembros de una sociedad.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	243/516



económico o financiero, en función del volumen de capital disponible o, de influencia, por la cantidad de consumidores de sus bienes y servicios.

- Por último, la visión del sector colectivo logra la cooperación mediante mecanismos voluntarios, lo que requiere procesos de legitimación, discusión, negociación, persuasión y logro de consensos. Las decisiones son tomadas de acuerdo con los intereses de los miembros y del grupo, aunque también se verán influidos por los espacios abiertos por las decisiones estatales y por las señales que induzcan los precios de mercado. Su poder deriva de la cantidad de asociados o individuos.

De ninguna forma estas características son excluyentes entre sí. En la realidad, las organizaciones incorporan elementos de estos tres tipos ideales de funcionamiento³⁵. En cada caso, las formas de organización y funcionamiento necesarias para alcanzar los objetivos, el tipo de sanciones que se aplican y las estrategias de comportamiento de sus miembros pueden variar. En este último aspecto, Hirschmann (1970; citado en Uphoff, 1993) recupera elementos de la teoría de juegos y propone tres mecanismos básicos para tipificar el tipo de estrategias que pueden seguir los individuos en las organizaciones: salida, voz y lealtad.

El mecanismo de *salida* se asocia a situaciones en la que los beneficios de uno de los individuos implican una pérdida para otro; las funciones muestran una interdependencia negativa (son intercambios de suma negativa). La salida de uno de los jugadores es una situación inevitable, aunque puede ser restringida o controlada por medio de la coerción (tomar la decisión de salirse le supondrá unos costes adicionales). El segundo mecanismo de *voz* se asocia con intercambios donde cabe una negociación entre los actores; responde al planteamiento de funciones de utilidad independientes entre sí. Según la teoría de juegos, este tipo de interrelación produce resultados de suma cero. Por último, el mecanismo de *lealtad* se vincula a intercambios donde las funciones de utilidad en los actores están interrelacionadas positivamente. Son juegos de suma positiva: los beneficios para un actor también son beneficios para otro, e incluso cabe la posibilidad de que acepten pérdidas (compartidas) en este tipo de intercambios.

Tampoco éstos son mecanismos excluyentes entre sí, sino tipos ideales entre los que oscilan los comportamientos de los miembros y las formas de funcionamiento de organizaciones.

- En una asociación, la definición de acciones, líneas de trabajo y formas de funcionamiento se apoyará en la participación y las opiniones de sus miembros

³⁵ Uno sobre otro ideal prevalecen según el área de especialización, los objetivos operativos de cada departamento y el tipo de organizaciones con las que deban interactuar.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	244/516



(voz), aunque también dispondrá de medios coercitivos o sanciones para evitar comportamientos desviados de individuos o incumplimiento de acuerdos que amenacen la integridad de la organización (jerarquía o lealtad).

- Entre empresas pueden existir estrategias oligopólicas de reparto de mercados, que respondan a sus intereses y resulten más beneficiosas que la competencia entre ellas. La formación del oligopolio demanda el recurso a la voz y el mantenimiento del acuerdo requiere de la lealtad; sin embargo, el uso de la salida dejaría a cualquier empresa que lo intentara en una posición desventajosa frente al resto de empresas.
- En una empresa, los trabajadores estarán obligados a mantener la lealtad mientras formen parte de la plantilla, asumiendo el mecanismo de jerarquía en las órdenes y directrices que reciban de sus mandos; la posibilidad de cambiar de trabajo les posibilita el uso del mecanismo de salida. La empresa dispone de mecanismos de mercado (precios, salarios) para evitarlo, aunque quizás tan sólo sea una cuestión de atenuar el uso de la jerarquía y reforzar el mecanismo de la voz.

En términos análogos, podemos asociar estos tres mecanismos a las estrategias disponibles para las organizaciones al interactuar entre sí.

b. *La provisión conjunta de bienes entre organizaciones de diferentes esferas institucionales*

Cuando nos referimos a la provisión de bienes y servicios, podemos identificar posiciones extremas que han querido limitar la prestación eficiente exclusivamente a organizaciones de una única esfera institucional, por lo general, las del Mercado, reduciendo la participación del Estado a ciertos bienes ‘públicos’ (defensa, legislación, entre otros). Cada vez más se acepta la necesidad de matizar ambos roles, en especial, el rol del Estado, así como revalorizar la implicación de los actores de la Sociedad civil (Flora y Flora, 2003).

Frente a las concepciones más simplistas, existen propuestas para integrar organizaciones de diferentes esferas en la provisión de los bienes. Robert Piccioto (1995) ofrece una propuesta originalmente concebida para el diseño de acuerdos entre organizaciones en la gestión de proyectos del Banco Mundial. Un proyecto de cooperación puede ser contemplado como un mecanismo de coordinación entre organizaciones de diferentes esferas institucionales que permite la provisión de bienes y servicios. Este mecanismo resulta de agregar un “conjunto de contratos vinculantes entre principales y agentes, es decir, entre propietarios, empleados, contratistas, consultores y beneficiarios” (Piccioto, 1995: 2). El diseño institucional de proyectos de cooperación requiere una combinación adecuada de los tres mecanismos indicados (salida, voz y lealtad) de acuerdo con el enfoque fundamental del proyecto (es decir, con el tipo de bien a producir) y al peso que se le quiera conceder a la participación de los

beneficiarios. La provisión de diferentes bienes podemos concebirla desde la combinación de esos tres mecanismos, resultando en seis combinaciones posibles (Cuadro 5.6).

Cuadro 5.6: Clasificación de bienes por mecanismos de provisión

Naturaleza de bienes	Parámetros dominantes			Instituciones	Ejemplos
	Jerarquía	Voz	Salida		
Gubernamental	X			Parlamentos Agencias estatales	Aprobación de leyes Implantación de políticas Justicia, policía
Público	X	X		Acuerdos entre agencias estatales y comunidades	Caminos rurales Definición de políticas
Mercado (privado)			X	Empresas privadas Productores	Actividad agrícola Industria, Servicios
Club	X		X	Empresas públicas o privadas reguladas	Infraestructuras públicas Recaudación de impuestos
Bienes comunales		X		Organizaciones locales Cooperativas	Gestión de recursos naturales Explotación agropecuaria
Civil		X	X	Organizaciones cívicas	Advocacy Servicios comunales

FUENTE: Piccioto (1995: 11).

La producción de los *bienes gubernamentales* está asociada fundamentalmente al mecanismo de jerarquía, al resultar de una cesión voluntaria de soberanía de la sociedad en quienes asumen las labores de gobierno. Los ciudadanos tienen pocas opciones de elegir la tasa de impuesto que deben pagar o ‘de dejar de ser’ ciudadano (salida baja) o los funcionarios de contradecir las normas y directrices que descienden desde los niveles superiores en la jerarquía (voz baja). Los *bienes públicos* pueden asociarse con formas organizativas de provisión en los que se recurre a mecanismos de jerarquía y de voz. En los *bienes privados* y los *bienes club*, la organización apenas permitirá el recurso a la voz. Los clientes o los empleados deberán asumir las condiciones en las que suministran el producto o la estructura organizacional definida en instancias superiores (voz baja). Si no se está conforme, la única opción es la salida, escoger otro producto o buscar trabajo en otra organización (salida alta). Para los *bienes comunales*, la recurrencia a la voz será necesaria en la negociación de reglas entre los miembros de esa comunidad, en especial, para los bienes de acceso abierto (voz alta). El mecanismo de salida seguramente siga limitado por las consecuencias negativas que tenga la exclusión de esta acción colectiva en una comunidad, sobre todo, si no hay alternativas y existe una fuerte dependencia del bien (salida baja). Los *bienes civiles* pueden proveerse mediante arreglos institucionales donde la posibilidad de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	246/516



salida de los miembros y beneficios es también elevada (salida alta), pero cabe la opción de expresar desacuerdo y procurar un cambio en la forma en que uno quiere participar en la provisión o beneficiarse de ese bien (voz alta).

La distinción trazada no debemos entenderla de forma estricta, sino asumiendo la existencia de sinergias e interdependencias. El suministro de bienes privados o incluso de propiedad comunal (por ejemplo, la prestación de servicios de ahorro y crédito por medio de bancos o cooperativas de ahorro) no puede desligarse de la existencia de mecanismos legales (bienes gubernamentales) que garanticen y refuercen el cumplimiento de los contratos (una regulación o autorización legal que permita la captación de ahorro y respalde los depósitos de los ahorradores, o bien, regule las tasas de interés en los préstamos). Tampoco la prestación de servicios públicos puede desentenderse de la existencia de maquinaria y equipos de trabajo (bienes privados).

De esta manera, no sólo los actores privados son responsables o pueden asumir la provisión de bienes y servicios. La implicación del Estado y de la Sociedad civil abre el abanico de opciones organizativas para la producción de otros bienes y servicios que no siempre pueden responder al mecanismo de salida propio del mercado, pero que resultan críticos para el funcionamiento de éste y para suplir sus carencias. En muchas sociedades las debilidades de los actores insertos en estas esferas suelen ser un obstáculo crítico para avanzar en la provisión de estos bienes. Por ejemplo, aun cuando una provisión privada garantice servicios básicos de salud o educación, sustituyendo a la provisión pública, la carencia de renta impide a la población más vulnerable el uso del mecanismo de salida. Cuando ni el Estado ni el Mercado aseguran la provisión de bienes, emergen los llamados bienes civiles, provistos básicamente por organizaciones voluntarias privadas que cubren esos vacíos en la provisión pública o privada. No puede contemplarse su existencia donde no existen ni uno ni otro, o incluso en Estados totalitarios que restringen las acciones ajenas al régimen. Su implicación se realiza animando, motivando o restringiendo la acción estatal, a la vez que denunciando los excesos de las empresas en mercados carentes de regulaciones. Los mecanismos fundamentales de actuación serán la participación y la cooperación.

El logro de un equilibrio entre los diversos productos institucionales o coaliciones funcionales y entre actores con objetivos y miembros tan diversos requiere el ejercicio adecuado de una autoridad o gobernanza que trate de compensar el excesivo poder que pudieran mostrar algunos de los actores, con el fortalecimiento y la creación de capacidad en los menos dotados. Una gobernanza efectiva requiere *“cross-cutting and shifting alliances, as well as deliberate capacity building efforts aimed at mutually supportive operation of the state, the market and the civil society”* (Piccioto, 1995: 12).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	247/516



Estos compromisos deben asegurar que la discrecionalidad regulatoria sea ejercida dentro de unos límites, que el entorno que posibilite los acuerdos no se vea afectado por cambios fundamentales y que, en caso de conflicto, exista la posibilidad de llevar a cabo demandas y recursos efectivos e independientes (Piccioto, 1995). En otras palabras, que se garantice amparo jurídico para los afectados ante los abusos de autoridad o los incumplimientos. El establecimiento de estos acuerdos institucionales no puede obviar las condiciones institucionales existentes en esa sociedad. Si no existen esas condiciones mínimas para asegurar la credibilidad y previsibilidad es probable que sean requeridos sistemas de reglas complejos y costosos, lo que, a su vez, presupone la capacidad necesaria para hacerlo.

Con independencia de esas combinaciones y de las condiciones existentes, los mejores beneficios se lograrán si se logra interiorizar la lealtad o la jerarquía en cualquiera de esas organizaciones o en la formación de los acuerdos, como una forma de posponer o restringir el recurso a la salida. Para garantizar ese mecanismo, toda organización debe incorporar mecanismos para implicar a sus miembros y, en ello, el recurso a la voz es crucial.

- Si un club deportivo o una asociación (voz alta – salida alta) no escucha las sugerencias de sus asociados para introducir mejoras, probablemente éstos acabarán abandonando la organización; incluso los miembros más leales.
- Si el gobierno no escucha las protestas generalizadas en la población por lo que puedan considerar un abuso en el cobro de impuestos o la pésima calidad de los servicios de educación y salud (voz baja), probablemente se pueda llegar a conflictos y desorden social, al no haber opción para salirse del sistema (salida baja).
- La aplicación de una nueva política impositiva más rigurosa y estricta (voz baja – salida baja) puede lograr más beneficios (menor fraude fiscal) donde la lealtad (la conciencia cívica) sea fortalecida con un proceso político más efectivo (jerarquía alta en función de la legitimidad que conceden los ciudadanos a su gobierno) o bien donde los usuarios han podido estar más implicados y motivados (voz alta: mayor participación en la definición de las políticas).

Piccioto añade una última cuestión fundamental. El diseño de estas alianzas o arreglos institucionales no puede ser ajeno, en ningún momento, a las *condiciones iniciales* sobre las cuales se articulan estos acuerdos. Hay que considerar los rasgos fundamentales y primarios en una sociedad que determinan su desempeño social y económico, y que inciden de forma crítica en la facilidad para articular esas alianzas y su factibilidad; es decir, en la calidad de esa gobernanza o ‘capital institucional’ (Piccioto, 1995: 13). Estos determinantes pueden referirse a cuestiones como el papel

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	248/516



asumido por el gobierno, la gestión de sector público, la fuerza vinculante de la ley, o la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. En el caso de los bienes gubernamentales, podemos referirnos a la creación de las condiciones que permiten el funcionamiento del mercado. Esto requiere distinguir entre (i) la formulación de las políticas, referida a la definición de normas, regulaciones y leyes, donde se podrían conjugar mecanismos de jerarquía y participación; y (ii) la implementación de dichas políticas, basadas en la jerarquía (la administración de leyes mercantiles, la implantación de regulaciones ambientales o la contratación de funcionarios públicos). A pesar de los riesgos existentes³⁶, la implicación del Estado es fundamental para crear mecanismos garantes del cumplimiento de contratos y que eviten comportamientos oportunistas en el Mercado.

5.4.3. Mecanismos de provisión según rasgos del consumo en bienes y servicios

Dejando a un lado la distinción hecha a efectos analíticos, encontramos cierta continuidad entre los mecanismos utilizados para la provisión de bienes y su naturaleza en términos de rivalidad y excluibilidad en el consumo. Planteamos una síntesis funcional en la que se vinculan estos tres criterios (Ilustración 5.2).

³⁶ Sea por una excesiva injerencia del primero, por la escasa o falta de regulación en los mercados, especialmente en países que han sido objeto de fuertes procesos de desregulación y liberalización de mercados, o por la captura que puedan realizar actores con poder forzando regulaciones excesivamente discriminatorias o excluyentes.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	249/516


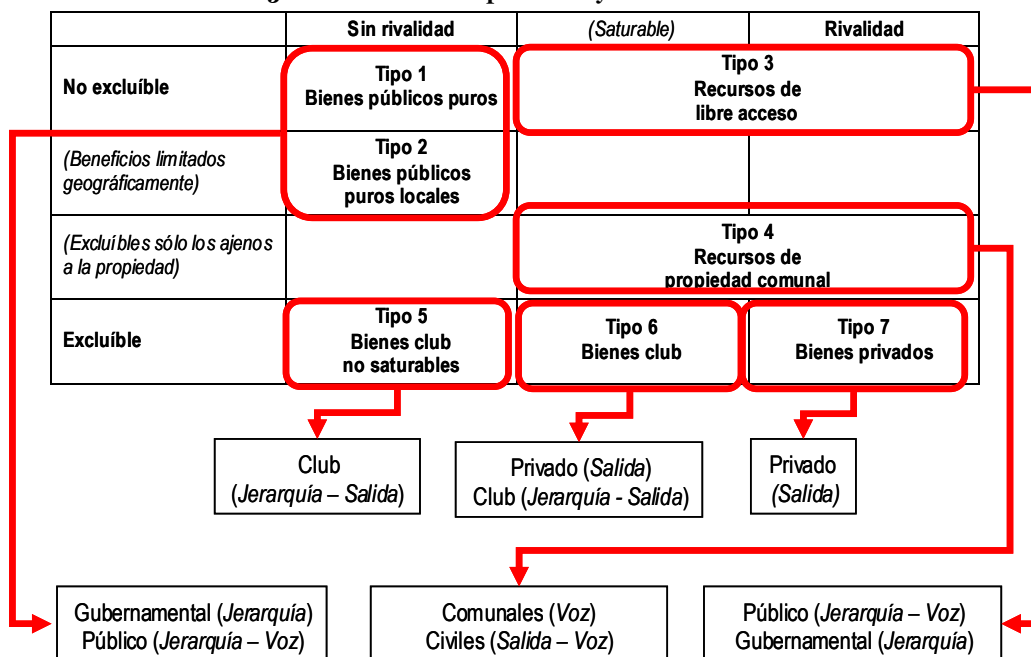


Ilustración 5.2: Mecanismos de provisión y naturaleza de los bienes



FUENTE: Elaboración propia, a partir de OCDE (2001) y Piccioto (1995).

Para la producción de los bienes públicos puros (tipo 1) y los puros locales (tipo 2) es preferible priorizar el mecanismo de jerarquía, aunque podría ser beneficioso contemplar el mecanismo de voz o participación de los ciudadanos y otros actores – individuales o colectivos – que estuvieran afectados (bienes públicos). Por ejemplo, la creación de normas y leyes (como bienes gubernamentales), la provisión de bienes y servicios básicos, la creación de espacios de participación ciudadana, las consultas públicas, requieren inversiones iniciales que, en teoría, los actores privados no estarían dispuestos a asumir. Igual razonamiento cabría aplicar para los bienes de libre acceso (tipo 3), no excluibles pero que pueden saturarse en su consumo. Para evitar esa saturación se debe regular el uso del bien, aplicar algún mecanismo de jerarquía sustentado en la legitimidad del gobierno u otro agente y considerando la participación de los usuarios en la elaboración del mecanismo (voz). En los recursos de propiedad comunal (tipo 4) el mecanismo crítico sería la voz o participación de los individuos implicados directamente en la gestión del bien (bienes comunales). Si no se contempla un mecanismo cerrado o aislado del entorno para su gestión, sino que se permitiera la entrada o salida de miembros a esa mancomunidad de propietarios, nos encontraríamos ante un bien civil. Para los bienes club no saturables (tipo 5) y los bienes club (tipo 6) los mecanismos clave de provisión o gestión son la jerarquía y la salida. Es el caso de ciertos clubs o asociaciones que limitan la entrada de nuevos miembros en base al cumplimiento de ciertos requisitos y que, a la vez, pueden ser



expulsados en el momento que dejen de cumplirlos. Por último, los bienes privados (tipo 7) son asimilables en ambas tipologías y están basados fundamentalmente en el mecanismo de salida.

Esta síntesis funcional entre ambas clasificaciones recoge mecanismos ideales para la provisión de bienes y servicios. La propuesta no excluye que un mismo bien puede ser suministrado por diferentes combinaciones de mecanismos y en distinto grado, de manera que la casuística es enorme. La relevancia de esta tipología para nuestro análisis radica en suministrar mecanismos ideales de referencia para la provisión de los bienes y servicios que requiere la resiliencia de un sistema social. A ellos nos referimos en el apartado final de este capítulo.

5.5. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN Y DE INCIDENCIA PARA LA GESTIÓN DE LA RESILIENCIA EN TERRITORIOS RURALES

Como último apartado del capítulo y de la segunda parte de la investigación recopilamos los argumentos teóricos relevantes expuestos. Interpretaremos estos aportes a la luz de las circunstancias en las zonas rurales. Cinco son las principales ideas fuerza: (i) los paralelismos entre las teorías del ciclo adaptativo y del cambio institucional para explicar la evolución de un sistema social; (ii) la adaptación y cambio como procesos inevitables para el progreso de una sociedad; (iii) la acción conjunta como fuente de capital social (capacidad de articulación); (iv) la inserción en el entorno como manifestación de un capital social activado (capacidad de incidencia); (v) mecanismos fundamentales para la provisión de procesos clave en la gestión de la resiliencia y (vi) agentes fundamentales para esta provisión. En el próximo capítulo elaboraremos un conjunto de proposiciones teóricas fundamentales, síntesis de todo el pensamiento expuesto en el presente capítulo y el precedente, y que validaremos en la siguiente parte empírica. Con ello avanzaremos en la consecución del segundo objetivo específico que nos propusimos.

5.5.1. Ciclo adaptativo y cambio institucional

En nuestra opinión, la visión del cambio institucional ofrece planteamientos coincidentes, en términos ontológicos, con la evolución en un sistema complejo propuesta desde la teoría del ciclo adaptativo (Cuadro 5.7).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	251/516



Cuadro 5.7: Sistemas complejos e instituciones

	Sistemas complejos y ciclos adaptativos (Holling, 2001)	Instituciones y cambio institucional (North, 1993)
Complejidad en interacciones	Aumentar el <i>potencial</i> de un sistema requiere interacciones cada vez más complejas y la generación de mecanismos que brinden estabilidad a estas interacciones.	El progreso de una sociedad se traduce en un aumento del número y de la complejidad de los intercambios y las interrelaciones sociales. El crecimiento económico requiere intercambios cada vez más complejos.
Mecanismos de estabilidad	Esta estabilidad se consigue reforzando el <i>control interno</i> sobre variables y procesos clave del sistema. Los mecanismos de <i>control interno</i> dotan de una mayor estabilidad y de una certidumbre progresiva al desempeño del sistema.	Las instituciones, como normas o reglas que gobiernan los intercambios y relaciones de cualquier tipo en una sociedad, son fuente de estabilidad imprescindible para dotar de seguridad a intercambios cada vez más complejos.
Emergencia de vulnerabilidades	El aumento del <i>control interno</i> también genera rigideces en el sistema que aumentan la vulnerabilidad del sistema a choques inesperados. Ello se traduce en una disminución progresiva de la <i>resiliencia</i> del sistema.	La lentitud con la que se afianzan las instituciones en una sociedad (se 'institucionalizan') es una garantía de seguridad y certeza en los intercambios, pero también un germen de rigideces para el sistema social (<i>path dependency</i>).
Procesos de cambio	La disminución de la resiliencia provoca que el sistema se convierta en " <i>an accident waiting to happen</i> ". La ocurrencia de la crisis provoca el tránsito de una dinámica expansiva (de crecimiento) a una dinámica recesiva (de reorganización).	A medida que las instituciones se vuelven obsoletas, deben llevarse a cabo procesos de cambio institucional. Ocasionalmente los cambios pueden surgir de manera repentina e imprevista, deviniendo en cambios institucionales traumáticos.
Fuentes del cambio	Las choques provienen del entorno al sistema complejo (ocasionalmente pueden originarse por desajustes en el control interno del sistema).	Los cambios en la estructura de incentivo y en las preferencias de los agentes como fuentes de cambio requieren un entorno competitivo de instituciones. Las fuentes externas pueden ser decisivas para el cambio.

FUENTE: elaboración propia, a partir de Holling (2001) y North (1993).

Contemplamos las coincidencias en los siguientes aspectos fundamentales:

- una mayor complejidad en las interacciones como manifestación del progreso y de la generación de potencial y recursos en las sociedades;
- la necesidad de mecanismos que aseguren la estabilidad y certeza en los intercambios a medida que éstos se hacen más complejos;
- la generación de rigideces inherente a esa estabilidad y surgimiento consecuente de vulnerabilidades;
- las vulnerabilidades como detonantes, antes o después, de procesos de cambio;
- y el entorno en el que inevitablemente está inserto el sistema como fuente del cambio y detonante de las vulnerabilidades del sistema.

Ambas aproximaciones teóricas convergen en identificar la relevancia del componente humano en la gobernanza de un sistema complejo. Los aportes institucionales subrayan la naturaleza y efectos de las interacciones sociales en la resiliencia de un sistema social y mejoran la comprensión del tipo de obstáculos que entorpecen los procesos de adaptación (cambio institucional) y degeneran en trampas de rigidez y de pobreza.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	252/516



En las zonas rurales podríamos contemplar el proceso de crisis como un proceso de cambio institucional. La apertura a las fuentes ‘modernizadoras’ urbanas ha provisto innovaciones, pero también perturbaciones que inevitablemente han cuestionado la validez de las estrategias de vida y de producción de la población rural para asegurar su pervivencia. La habilidad de una zona rural para impulsar este proceso de cambio podría interpretarse en función de unas condiciones y capacidades territoriales que favorecen o entorpecen la introducción de innovaciones.

5.5.2. Adaptación y cambio como procesos inevitables en el progreso de las sociedades


Una aproximación compleja al territorio debe incorporar la dimensión geográfica (los rasgos físicos de ese espacio, sus recursos naturales y sus características orográficas y climatológicas), social (la población y los modos de interrelación y articulación sociales), cultural (los valores, normas, tradiciones y reglas de comportamiento e interacción), económica (el tipo y resultado de actividades de intercambio entre individuos y transformación del entorno) y política (distribución del poder, espacios y dinámicas para la toma de decisiones en esa población y su interconexión o inserción en el entorno) del territorio. Si el punto de partida del proceso de modernización está determinado por la dotación de recursos geográficos o físicos y el marco social e institucional existentes, el colectivo humano se convierte en el elemento clave para dar la dirección adecuada.

Podemos observar los territorios como sistemas complejos que adquieren identidad propia a partir de sus elementos humanos y naturales y de las interacciones entre ellos y con elementos de otros sistemas. No podemos concebir ese conjunto humano como sociedad si no existieran rasgos comunes de identidad, surgidos históricamente de las interrelaciones entre los miembros de ese colectivo y su entorno. Una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados (Arocena, 1995).

En tanto que los colectivos que integran esta sociedad logren organizarse y articular los intereses comunes, dispongan de la habilidad para transformar y aprovechar los recursos a su alcance y sean capaces de regular y ordenar sus intercambios a medida que éstos se vuelven más complejos, se irán convirtiendo en los protagonistas fundamentales de su propio territorio. Podemos explicar la transición hacia sociedades más modernizadas, en tanto estos sistemas de acción sobre un territorio aumenten las relaciones con otros territorios,

- incrementando el volumen y la complejidad de sus intercambios,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	253/516



- accediendo a nuevos recursos así como conocimientos y tecnologías para su transformación,
- confrontando sus sistemas de valores y poder con otros,
- y expulsando e incorporando nuevos actores – individuales y colectivos – al propio sistema de acción local.

Esta transición se ve facilitada por la evolución paralela en el sistema de normas y reglas que gobiernan los intercambios entre los individuos y colectivos.

5.5.3. La acción conjunta como fuente de capital social (capacidad de articulación)

Podemos concebir un *acuerdo institucional* como el resultado (*outcome*) de la acción conjunta entre los agentes de un territorio para la provisión de bienes y servicios. Esa acción conjunta entre agentes locales es el germen de las ‘masas críticas’ necesarias para catalizar los procesos de cambio en una zona rural.

Esta acción conjunta se rige por unas reglas en cuya definición, modificación o supresión no todos los actores afectados por ese acuerdo tienen la posibilidad de incidir. El componente político en estas interacciones es fundamental. En la práctica, todos estos procesos se desarrollan en y a través de una cadena de ‘arenas políticas’ (Bastiaensen y DeHerdt, 2002), lugares concretos de interacción social donde son negociadas estas formas de organización y reglas. En consecuencia, esta acción conjunta no puede abstraerse del sistema de acción local del cual surge y en él tendrán una influencia determinante las estructuras sociales, las relaciones entre los agentes de un territorio (individuales y colectivos) y con los recursos a su alcance y, por último, las reglas y valores culturales que conforman la identidad local en ese territorio.

La acción conjunta ‘entre iguales’ requiere que los agentes perciban el beneficio mayor de estar asociados, que todos estén dispuestos a realizar la inversión inicial necesaria para autoorganizarse y que dispongan del derecho, la autonomía y los recursos para hacerlo. La perdurabilidad se logrará en tanto sean capaces de dotarse de un sistema de sanciones autoimpuesto que se haga efectivo y de adecuar el sistema de reglas a interrelaciones cada vez más complejas. Esta capacidad requiere ciertas condiciones fundamentales. A modo indicativo, y haciendo síntesis de la exposición previa, nos referimos a:

- Un cierto nivel de bienestar y de capacidades y recursos disponibles en las organizaciones e individuos implicados, entre los cuales el acceso a la formación y a la información resultan trascendentales de cara a superar las limitaciones mentales para la innovación institucional.
- La evolución de una buena parte de la población hacia otro tipo de patrones de consumo, una vez satisfechas ampliamente las necesidades más básicas.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	254/516



- El reconocimiento explícito de derechos de propiedad sobre los bienes y recursos negociados.
- La existencia de sistemas políticos estables donde los ciudadanos pueden ejercer un poder sobre el Estado y de sistemas económicos donde los consumidores pueden demandar responsabilidades a las empresas.
- Un nivel de relativa igualdad entre ciudadanos donde los derechos reconocidos pueden ser ejercidos y se puede acceder a oportunidades sin estar condicionados por la captura del sistema que puedan ejercer las élites para su exclusivo beneficio.
- Un nivel aceptable de confianza en el funcionamiento satisfactorio del sistema en su conjunto por parte de los miembros que integran la sociedad.

Todas estas circunstancias son manifestaciones del entorno institucional existente en cada sociedad. Tal y como las formulamos, tienen efectos notables positivos en la reducción de los costes de transacción.

5.5.4. La inserción en el entorno como manifestación de un capital social activado (capacidad de incidencia)

La gestión de la resiliencia en las zonas rurales no puede ser restringida al ejercicio exitoso de una acción conjunta ‘evolutiva’ o dinámica. Entendemos que las sociedades que han logrado modernizarse pudieron desarrollar una mayor capacidad de incidencia en el entorno. En entornos de incertidumbre, nadie conoce la manera correcta de resolver los problemas y afrontar las circunstancias que puedan surgir. De ahí la importancia de reducir la incertidumbre para la acción de los agentes del territorio.

La facultad de convertirse en protagonistas de su propio territorio es importante, pero la capacidad de insertar ese sistema local en su entorno lo es aún más. Como indica Brunori (2006), el desarrollo en las zonas rurales no sólo depende de la capacidad de estas sociedades para movilizar los recursos endógenos, sino también en su habilidad para vincular esos recursos endógenos con redes externas. La visión de territorio lleva implícita la idea de un entorno en el que se inserta y con el que interactúa. Este entorno puede ofrecer recursos inexistentes en el propio territorio; el acceso a éstos no debe obviar la existencia de otros sistemas locales que también podrán requerirlos. El éxito de la inserción en ese entorno no sólo requiere *capacidad de articulación* en sus actores. Tampoco sería adecuado maximizar la capacidad de adaptación y de internalización de los factores exógenos, pues indicaría un sistema local plenamente subordinado a su entorno.

La optimización de esa inserción en el entorno surgiría de maximizar el nivel de incidencia del sistema local en la generación y/o conformación de dichos factores exógenos. Cuanta más *capacidad de incidencia* tenga un sistema local en su entorno, más responderán los elementos y circunstancias del entorno a los intereses y objetivos

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	255/516



del propio sistema local y menos exógenos le resultarán los factores circundantes. En consecuencia, al ejercer mayor control e influencia sobre dicho entorno, menor será la incertidumbre que afrontan los actores de ese sistema. En nuestra opinión, las interacciones verticales y los acuerdos institucionales policéntricos y multiescalares responden, en última instancia, a este fin.


Las oportunidades y obstáculos que puede ofrecer el entorno para ese proceso suponen para la población de ese territorio un ejercicio permanente de acción y reacción en el que se pone a prueba la habilidad de (i) identificar y analizar esos factores e incentivos exógenos y (ii) de utilizar los recursos a mano y acceder a otros que estén fuera de alcance. Estas habilidades de identificación y reacción se alimentan de la inclinación de esa sociedad para adquirir conocimientos y aprender, para inducir innovaciones asumiendo riesgos y para mantener de manera permanente una actividad creadora en la resolución de problemas y circunstancias adversas.

En la medida que esa sociedad sea capaz de impulsar innovaciones y desechar errores, incluso aquellas formas de actuación que conducen a callejones sin salida, se estará dando forma a una capacidad de adaptación eficiente, en el sentido de permitir el logro de los objetivos de desarrollo superando los obstáculos en el entorno y los factores exógenos al territorio. Esta ‘eficiencia adaptativa’ de una sociedad está influida de manera determinante por los líderes y las fuerzas vivas de ese sistema local.

En las zonas rurales las interacciones verticales, en los términos expuestos, afectan a la gestión de los recursos sobre los que los agentes locales no tienen una jurisdicción directa o tienen jurisdicción compartida. La dotación de infraestructuras viales, de comunicación y la prestación de servicios básicos (educación, salud) o avanzados (extensión agraria, seguridad) demandan un acceso de los agentes locales a los organismos competentes a cuyo nivel se toman las decisiones de asignación de recursos. En términos análogos, la transferencia de recursos financieros, productivos y subsidios agrarios conciernen a los emprendedores locales y a los productores quienes deben buscar o generar los espacios adecuados para canalizar sus demandas. En una escala política también podemos referirnos a la elección de candidatos y representantes en los partidos políticos, organizaciones sindicales, patronales agrarias, entre otras plataformas privilegiadas para la ‘endogeneización del entorno’.

El acceso a otros recursos requiere vínculos en diferentes escalas (política, jurisdiccional, conocimiento) con otros niveles o en el mismo nivel (véanse además los esfuerzos de asociacionismo intermunicipal o de constitución de mancomunidades entre gobiernos locales). Téngase presente la percepción de un entorno dinámico, ajeno y amenazante para entender que, aparte de mejoras para el acceso físico, estas

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	256/516



interacciones ‘verticales’ requieren sobre todo cambios perceptivos y cognitivos en los agentes locales.

Siguiendo la formulación de los objetivos de investigación, nos interesa la habilidad de los agentes locales para trascender el nivel en que están posicionados, como *proxy* de esa capacidad endógena para generar interrelaciones verticales y participar en acuerdos policéntricos en diferentes escalas y niveles. De igual manera, nuestro interés en el grado de autonomía de los agentes lo plantearemos en términos del peso que los agentes exógenos tienen en las dinámicas de cambio en el territorio.

5.5.5. Mecanismos fundamentales para la provisión de procesos clave en la gestión de la resiliencia

La gobernanza adaptativa se apoya en la generación de sinergias cognitivas (la ‘construcción social’ del territorio) y se plantea en términos de mayor participación y deliberación, generación de instituciones policéntricas y multiescalares, autoridades públicas justas y rendidoras de cuentas. La transición a nuevos estados de estabilidad se apoya en la emergencia de redes sombra y de liderazgos transformacionales que animen procesos de cambio en la visión y las actitudes de los agentes del sistema social, que promuevan su cooperación y el mantenimiento de espacios abiertos para la resolución de conflictos, entre otros aspectos. Todos esos procesos están orientados a generar externalidades positivas que ayudan a mejorar la gestión de la resiliencia de un sistema social (contactos, estabilidad, información, influencia, recursos, presencia en espacios de decisión).

Si un sistema resiliente aprovecha las capacidades y potenciales que ofrecen todos sus individuos y colectivos constituyentes, excluirlos de los beneficios que ofrecen estas externalidades positivas reducirá la resiliencia del sistema. De ahí que la *excluibilidad* en el disfrute de estos recursos sea perniciosa para el sistema (exceptuando los miembros de otros sistemas). Los procesos de gobernanza adaptativa deben ser recursos que beneficien a un máximo de individuos del sistema; como tales, no pueden concebirse como bienes club o bienes privados. Luego estos procesos debemos caracterizarlos en términos de recursos sin excluibilidad o a lo sumo con una excluibilidad limitada a miembros de otros sistemas. La adaptabilidad en la gestión de la resiliencia de un sistema implica acciones que deben beneficiar al mayor número de individuos de un sistema social.

En cuanto a la *rivalidad* en el beneficio de esas externalidades, podríamos asumir algunos grados de rivalidad en la medida que no haya unidad de acción en el sistema local y diferentes agentes endógenos promuevan acuerdos o iniciativas (otros liderazgos y otras redes sombra) que compitan entre sí. No podemos afirmar a priori que una situación de competencia entre iniciativas endógenas resulte más perjudicial

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	257/516



para la resiliencia del sistema que una situación de colaboración, o viceversa. Creemos que este dilema nos conduce a la situación de identificar combinaciones óptimas de fuentes de capital social, cuestión que depende del contexto y el momento específico. Asumimos que en estos recursos puede existir rivalidad o no en función de las circunstancias de su provisión.

Podemos concluir que, en función de los grados de rivalidad y de excluibilidad (Ilustración 5.2 en página 224), los procesos orientados a mejorar la gestión de la resiliencia en un sistema social demandan bienes públicos puros (tipo 1), bienes públicos puros locales (tipo 2), recursos de libre acceso (tipo 3) o recursos comunales (tipo 4). En función de su provisión, estos bienes requieren de los siguientes mecanismos:

- los bienes públicos (puros o locales) pueden proveerse mediante jerarquía (bienes gubernamentales) o mediante una combinación de jerarquía y voz (bienes públicos);
- para los recursos de libre acceso los mecanismos son similares a los anteriores;
- y los recursos comunales pueden generarse mediante el mecanismo de voz (bienes comunales) o una combinación de salida y voz (bienes civiles).

A modo ilustrativo, en el ámbito local esta provisión puede tomar diversidad de formas: para los bienes gubernamentales, las mesas de concertación para la discusión de políticas y programas públicos sectoriales, o para la elaboración de presupuestos participativos; la provisión de bienes públicos, la colaboración entre productores y agentes del sector privado y del sector público para introducir prácticas agrícolas sostenibles, menos contaminantes, el mantenimiento del medio ambiente y de recursos colectivos³⁷, las mancomunidades sectoriales y político-administrativas de gobiernos locales, o los consorcios de la administración pública con el sector privado; bienes comunales a través de las experiencias de comunidades de regantes o incluso de los grupos de acción local (GAL) de los programas LEADER encargados de gestionar programas de desarrollo y resultado de la concertación entre agentes territoriales³⁸; la provisión de bienes civiles, podemos citar las redes informales de prestación de servicios, o el movimiento ciudadano y cívico.

La voz y la jerarquía son los mecanismos prevalecientes en la gestión de la resiliencia de un sistema. La *voz* está referida a la capacidad de facilitar la participación amplia y la

³⁷ Para una exposición de experiencias para la gestión de externalidades positivas y negativas ver Meister (2001). Para una breve descripción de acuerdos institucionales en el ámbito del desarrollo rural en España ver Atance *et al.* (2001); para una revisión bibliográfica en la materia, véase Tió y Atance (2001).

³⁸ Podríamos considerar que no sólo beneficia a los agentes representados, sino también a todos los individuos y colectivos del territorio. Téngase en cuenta que el peso del incentivo financiero es notable.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	258/516



deliberación entre agentes del sistema. La *jerarquía* debe ser entendida en términos de lealtad a la visión compartida y surgida a través de la deliberación. En ella también influye la legitimidad de los agentes públicos y de los líderes del sistema al momento de presentar propuestas y tomar decisiones.

La *salida* es un mecanismo secundario. Dependerá del grado de rivalidad existente en el sistema para impulsar procesos de adaptación y de cambio. Si existe unidad de acción entre los agentes del sistema, no será un mecanismo hábil para aquellos agentes que disientan. En el caso de iniciativas que compiten entre sí, los disidentes podrán abandonar la iniciativa que menos beneficios ofrezca o en la que dispongan de menos voz. También habrá que considerar el uso de la salida para las interacciones verticales en otros niveles y escalas y para la participación en acuerdos institucionales policéntricos. Recurrir a la salida dependerá del interés que ofrezcan esos niveles, escalas y acuerdos para los objetivos perseguidos.

5.5.6. Agentes y mecanismos de provisión

Véase que la exposición la hacemos en términos de mecanismos de provisión y no de agentes implicados. Creemos que no es asumible una relación directa entre mecanismos y agentes. Estos mecanismos son tipos ideales de comportamiento que pueden estar presentes en organizaciones de diferentes esferas institucionales. Es obvio que estos mecanismos de provisión se manifiestan en el comportamiento de los agentes. Así mismo, no debe interpretarse esta provisión en términos de un único agente. La colaboración entre agentes locales para el impulso a esos procesos es fundamental y consideramos que la implicación del Estado refuerza el potencial de esa acción conjunta.

No obstante, el impulso a todos estos procesos (generación de 'sinergias cognitivas', redes sombra, liderazgos transformacionales) requiere una inversión inicial. En la medida que otros agentes no la asuman se requiere la implicación del Estado. Esta participación pública se justifica al ser el agente con la legitimidad necesaria para ejercer de parte neutral. Se requiere un Estado 'de base consensual' que se autolimite y limite a las élites en el ejercicio del poder, que ofrezca los espacios deliberativos necesarios para incorporar a otros agentes, que garantice el carácter incluyente de estos procesos y de sus beneficios y que anime la emergencia de innovaciones que alimenten los procesos de cambio institucional y adaptación.

Los entes públicos también deben abrir o crear espacios y eliminar obstáculos para que las iniciativas de esa acción conjunta puedan trascender su ámbito local, insertarse en el entorno. Si en términos económicos, esta apertura de espacios se traduce en la desactivación de mercados de bienes y servicios estatalizados o monopolizados (en definitiva, cautivos a la participación de otros agentes económicos), en términos

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	259/516



sociopolíticos implica la descentralización de los ámbitos de poder y de decisión y la apertura de los espacios de decisión a la participación ciudadana y de colectivos sociales. Si el Estado no dispone de la capacidad o de la 'base consensual' necesarios para ello, la implicación de organizaciones cívicas dispuestas a asumir ese impulso debe ser considerada.

Toda esta argumentación previa nos permite afirmar que un territorio resiliente, con un sistema social capaz de impulsar la gobernanza adaptativa y gestionar su resiliencia, será aquél que disponga de agentes capaces de impulsar una acción conjunta (capacidad de articulación) que reduzca la incertidumbre trascendiendo los límites del propio sistema local de acción e influyendo en su entorno para incidir en los factores exógenos que les afectan (capacidad de incidencia). La importancia de la capacidad de articulación y de la capacidad de incidencia para el desarrollo de las zonas rurales la contemplamos desde la habilidad en los agentes territoriales para introducir cambios e innovaciones en la forma tradicional de organizarse y de interactuar con su entorno.

Con esta exposición finalizamos la segunda parte de nuestra investigación en la que hemos explorado dos aportes teóricos fundamentales para el marco conceptual de nuestro estudio.

Como marco global de análisis, la teoría del ciclo adaptativo y la gestión de la resiliencia en los sistemas socioecológicos complejos nos ofrece un marco interpretativo adecuado para entender los procesos de cambio y adaptación en las zonas rurales. Los procesos de transición se asientan en la capacidad colectiva de articular intereses y voluntades en los agentes locales.

Los aportes institucionalistas nos señalan qué obstáculos enfrentan los agentes de una sociedad para inducir cambios estructurales y qué implicación de estos agentes puede ser adecuada en los procesos de cambio institucional. Consideramos la capacidad de articulación y la capacidad de incidencia, respectivamente, como manifestaciones de la habilidad de un colectivo social para generar y activar capital social.

Hemos avanzado hacia la consecución del segundo objetivo específico que nos propusimos: *"Elaborar un marco teórico para la conceptualización del territorio rural"*. Completaremos la elaboración de nuestro marco teórico en el próximo capítulo, con una propuesta conceptual del territorio como objeto de estudio.

5.6. BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) – Universidad Católica del Uruguay – Editorial Nueva Sociedad.
- ATANCE, I.; I. BARDAJÍ y C. TIÓ (2001), "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)", *IV Coloquio Hispano-Portugués de*

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	260/516



- Estudios Rurales 'La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica', 7 y 8 de junio. Santiago de Compostela: Asociación Española de Economía Agraria (AEAA). [Documento en línea] <www.usc.es/idega/ignacioa.doc> [Consulta: 1-10-2005].*
- BALAND, J.-M. y J.-P. PLATTEAU (1999), "The ambiguous impact of inequality on local resource management", *World Development*, 27 (5), 773-788.
- BARDHAN, P. (2001), "Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 73-102. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. [Documento en línea] <www.iigov.org/revista/?p=10_03> [Consulta: 1-10-2005]. ISSN 1560-5264.
- BARDHAN, P. (2002), "Decentralization and governance in development", *Journal of Economic Perspectives*, fall. [Documento en línea] <globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/BardhanGovt.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- BARDHAN, P. y D. MOOKHERJEE (1999), *Relative capture of local and central governments: An essay in the political economy of decentralization*, Working Paper Series C99-109. Berkeley: University of Berkeley – Center for International and Development Economics Research – Institute for Business and Economic Research. [Documento en línea] <globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/cap31.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- BASTIAENSEN, J. (ed.) (2002), *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua: un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. Managua: Universidad Centroamericana (UCA) – Instituto Nitlapán.
- BASTIAENSEN, J. y T. DeHERDT (2002), *La construcción de comunidades como metodología de desarrollo: un aporte conceptual y algunos comentarios sobre la evaluación*, Evaluación del programa Komyuniti – subprograma Desarrollo rural, octubre, mimeo. Bruselas: Broederlijk Delen.
- BASTIAENSEN, J. y J. VAESSEN (2002), "Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual", en: BASTIAENSEN (ed.), *op.cit.*, 9-46.
- BASTIAENSEN, J.; T. DeHERDT y J. VAESSEN (2002), *Poverty, institutions and intervention: a framework for an institutional analysis of poverty and local anti-poverty interventions*, Discussion Paper, 6. Amberes: University of Antwerp – Institute of Development Policy and Management (IDPM).
- BAUMANN, P. (2000), *Sustainable livelihoods and political capital: arguments and evidence from decentralisation and natural resource management in India*, Working paper, n.136. Londres: Overseas Development Institute – Department for International Development. [Documento en línea] <www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp136.pdf> [Consulta: 30-9-2003].
- BAUMANN, P. y S. SINHA (2001), *Linking development with democratic processes in India: political capital and sustainable livelihoods analysis*, Natural Resource Perspectives Papers, 68. Londres: Overseas Development Institute – Department for International Development. [Documento en línea] <www.odi.org.uk/nrp/68.pdf> [Consulta: 30-9-2003].
- BIRNER, R. y H. WITTMER (2000), "Converting social capital into political capital: how do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand and Columbia", *8ª Conferencia 'Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium'*, 31 mayo al 4 de junio. Indiana: International Association for the Study of Common Property (IASCP). [Documento en línea] <dlc.dlib.indiana.edu/documents/diro/00/00/02/21/dlc-0000022100/birnerro41300.pdf> [Consulta: 15-2-2003].
- BOISIER, S. (2003), "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, 27.
- BOOTH, J. A. y P.B. RICHARD (1998), "Civil society, political capital and democratization in Central America", *The Journal of Politics*, 60 (3), 780-800.
- BRUNORI, G. (2006), "Post-Rural processes in wealthy rural areas: hybrid networks and symbolic capital", *Research in Rural Sociology and Development*, vol.12, 121-145.
- CASH et al. (2006) "Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World", *Ecology and Society*, 11 (2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/> [Consulta: 24-3-2007]
- COASE, R.H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, New Series, 4(16), november, 386-405.
- COLEMAN, J. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- COLEMAN, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.
- COLLIER, P. (1998), *Social capital and poverty*, Working paper, 4, noviembre. Washington DC: Banco Mundial – Iniciativa del Capital Social. [Documento en línea] <www.worldbank.org/poverty/scapital/wkrppr/sciwp4.pdf> [Consulta: 1-9-2003].
- CPRC (2003), *Chronic Poverty Research Centre Toolbox*. Manchester: Universidad de Manchester – Institute of Policy and Development Management – Chronic Poverty Research Centre (CPRC). [Documento en línea] <idpm.man.ac.uk/cprc/CPToolbox/Toolboxhome.htm>.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	261/516



- DENZAU, A.T. y D.C. NORTH (1994), "Shared mental models: ideologies and institutions", *Kyklos*, 47 (1), 3-31.
- DEQUECH, D. (2002), "The demarcation between the 'old' and the 'new' institutional economics: recent complications", *Journal of Economic Issues*, junio, XXXVI (2), 565-572.
- DÍAZ-ALBERTINI, J. (2003), "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad", en: ATRIA, R.; M. SILES, I. ARRIAGADA, L.J. ROBISON Y S. WHITEFORD (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Serie Libros de la CEPAL, 71, 247-301. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Universidad del Estado de Michigan.
- DIMAGGIO, P.J. y W.W. POWELL (1991), "Introduction", en: POWELL, W.W. y P.J. DiMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-38. Chicago: University of Chicago Press.
- DURSTON, J. (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en: ATRIA *et al.*, *op.cit.*, 147-202.
- EDWARDS, M. (1999), *Enthusiasts, tacticians and sceptists: the World Bank, civil society and social capital*, Working paper. Washington DC: Banco Mundial – Iniciativa por el Capital Social. [Documento en línea] <www.worldbank.org/poverty/scapital/library/edwards.pdf> [Consulta: 1-2-2003].
- EVANS, P. (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- FLORA, J. y C. FLORA (2003), "Desarrollo comunitario en las zonas rurales de los Andes", en: ATRIA, R.; M. SILES, I. ARRIAGADA, L.J. ROBISON Y S. WHITEFORD (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, 555-578. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Michigan State University.
- FOLEY, M.W. y B. EDWARDS (1996), "The paradox of civil society", *Journal of Democracy*, 7 (3), 38-52.
- GRANOVETTER, M. (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, noviembre, 493.
- HARDIN, G. (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, 1243-1248.
- HICKS, A. y J. MISRA (1993), "Two perspectives on the Welfare State. Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982", *American Journal of Sociology*, 99 (3), 668-710.
- HIRSCHMANN, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard University Press.
- HOFF, K.; BRAVERMAN, A. y J.E. STIGLITZ (eds.) (1993), *The economics of rural organisation*. New York: Oxford University Press – World Bank.
- HOLLING, C.S. (2001), "Understanding the complexity of economic, ecological and social systems", *Ecosystems*, 4, 390-405.
- JOHNSON, C. (2001), "Local democracy, democratic decentralisation and rural development: theories, challenges and options for policy", *Development Policy Review*, 19 (4), 521-532.
- KREPS, D.M. (1998), "Bounded rationality", 168-173, en: NEWMAN, P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* (3 volúmenes). Londres: Macmillan Reference Limited.
- KRISHNA, A. (2001), "Moving from the stock of social capital to the flow of benefits: the role of agency", *World Development*, 29(6), 925-943.
- LANDES, D.S. (1999), *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona: Editorial Crítica.
- LEEUEWIS, C. (2000), "Re-conceptualizing participation for sustainable rural development. Towards a negotiation approach", *Development and Change*, 31(5), 931-959.
- MARINA, J.A. (1996), *El laberinto sentimental*. Barcelona: Ed. Anagrama.
- MEISTER, A.D. (2001), "Synthesis and evaluation from the country case studies concerning different arrangements and institutional options for providing non-commodity outputs", *Workshop on Multifunctionality*, 2 y 3 de julio. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Directorio para Alimentación, Agricultura y Pesca. [Documento en línea] <www1.oecd.org/agr/mf/doc/Meister.pdf> [Consulta: 1-6-2003].
- MOYANO, E. (2001), "El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo", *Revista de Fomento Social*, 221, 35-63.
- NORTH, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 2ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, D.C., W. SUMMERHILL y B.R. WEINGAST (2002), "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 9-59. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. [Documento en línea] <www.iigov.org/revista/?p=12_03> [Consulta: 1-10-2005]. ISSN 1560-5264.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	262/516



- OCDE (2001), *Multifunctionality: towards an analytical framework*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- OSTROM, E. (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PICCIOTO, R. (1995), *Putting institutional economics to work. From participation to governance*, Discussion Paper, 304. Washington DC: Banco Mundial.
- PORTES, A. y J. SENSENBRENNER (1993), "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, 98 (6), 1321.
- PUTNAM, R.D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- PUTNAM, R.D. (2001), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, Inc.
- ROBINSON, L.J.; M.E. SILES y A.A. SCHMID (2003), "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", en: ATRIA *et al.*, *op.cit.*, 51-114.
- ROMERO, S. y S. SEPÚLVEDA (1999), *Territorio, agricultura y competitividad*, Cuaderno Técnico, 10. San José: IICA. [Documento en línea] <www.infoagro.net/shared/docs/a6/CT_10.pdf> [Consulta: 1-10-2003].
- TIÓ, C. e I. ATANCE (2001), "Multifunctionality: applying the OECD framework. A review of literature in Spain", *Workshop on Multifunctionality*, 2-3 de julio. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Directorio para Alimentación, Agricultura y Pesca. [Documento en línea] <www1.oecd.org/agr/mf/doc/spain-revised.pdf> [Consulta: 1-10-2003].
- UPHOFF, N. (1992), *Learning from Gal Oya: possibilities for participatory development and post-newtonian social science*. Ithaca: Cornell University Press.
- UPHOFF, N. (1993), "Grassroots organizations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets", *World Development*, 21 (4), 607-622.
- UPHOFF, N. (2003), "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza", en: ATRIA *et al.*, *op.cit.*, 115-145.
- VATN, A. (2001), "Transaction costs and multifunctionality", *Workshop on Multifunctionality*, 2-3 de julio. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Directorio para Alimentación, Agricultura y Pesca. [Documento en línea] <www1.oecd.org/agr/mf/doc/TRANSACTION_COSTS.pdf> [Consulta: 1-10-2003].
- WEINGAST, B. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1-31.
- WILLIAMSON, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press. [En castellano: (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica].
- WOOLCOCK, M. (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and society*, 27, 151-208.
- WOOLCOCK, M. y D. NARAYAN (2000), "Social capital: implications for development theory, research and policy", *World Bank Research Observer*, 15 (2), 225-251.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	263/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	264/516



PARTE III:

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	265/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	266/516



6. Hacia una concepción del territorio rural como sistema socioecológico complejo

6.1. INTRODUCCIÓN

Como señalamos en el capítulo introductorio, el eje principal de la investigación está orientado al estudio de las condiciones para el desarrollo en las zonas rurales desde una perspectiva territorial. Habitualmente, una aproximación al territorio se asocia de inmediato a los aspectos geográficos del mismo, cuando no a un aspecto de las diversas realidades que lo conforman, básicamente los recursos físicos (naturales o no) y humanos, el aprovechamiento económico que se haga de ellos y los aspectos organizativos de diversa índole – empresarial, social, político-administrativo – que tienen lugar en estas áreas. Las nuevas intervenciones en desarrollo de las áreas rurales centran su atención en los activos endógenos disponibles susceptibles de ser revalorizados o explotados de forma innovadora y contemplan al territorio como un sistema compuesto de recursos y agentes territoriales y de las interacciones entre ellos. Estos aspectos dan pie a la diferencia entre *espacio* como contexto geográfico dado y *territorio* como actor de desarrollo (Alburquerque, 2002: 85).

Entendemos que esta idea de territorio como ‘actor’ requiere una aproximación diferente al enfoque morfológico habitual. En este capítulo comenzaremos acotando nuestro objeto principal de estudio. Revisaremos las aproximaciones habituales en la literatura científica de los enfoques que se ocupan del análisis del territorio. Realizada esta revisión de aproximaciones metodológicas, definiremos un marco de análisis apropiado que nos permita, de un lado, mantener la visión del territorio como una realidad sistémica y, de otro, contemplar las dinámicas en el territorio como resultado de las interrelaciones entre los agentes y los recursos existentes en él. Se acompaña de una revisión bibliográfica sobre las formas más habituales de acometer estos análisis del territorio y los aspectos más relevantes contemplados, clasificados a partir del marco conceptual de los ‘sistemas socioecológicos complejos’.

El capítulo concluye con una propuesta de características fundamentales que deben estar presentes en las zonas rurales resilientes. Retomamos los aportes clave de los dos

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	267/516



capítulos previos y adelantamos una propuesta de condiciones necesarias y suficientes para su existencia. Con ella alcanzamos nuestro primer objetivo instrumental¹.

6.2. ENFOQUES PARA CONCEBIR EL TERRITORIO RURAL

Apenas se discute la gran influencia que ejerce el medio natural en un sistema social en una zona rural o las carencias físicas y materiales en el aislamiento, la pobreza y el estancamiento económico, incuestionables por otro lado. Probablemente estas percepciones sobre la realidad de las zonas rurales hayan alimentado una tendencia a resaltar los rasgos del entorno ecológico y la dotación en recursos físicos para el estudio de estas zonas. Sólo recientemente los aspectos institucionales, la capacidad de articulación en la población y el dinamismo social y económico también han recibido mayor atención.

La percepción sobre la naturaleza del objeto ha condicionado los métodos aplicados para su estudio. La visión renovada del desarrollo en estas zonas enfatiza una aproximación ampliada e integrada de los sistemas sociales y naturales. Esta integración entre los sistemas requiere atender las interacciones y dinámicas entre los elementos del territorio y las condiciones, capacidades y obstáculos observados en los colectivos humanos para hacer uso de esos recursos.

No podemos desligar los métodos analíticos de la naturaleza del objeto de estudio y de la forma en la que percibimos esa naturaleza. Si apostamos por una visión integrada de las zonas rurales, debemos procurar una aproximación conceptual y un método de análisis coherentes con esa visión.

6.2.1. La delimitación del objeto de estudio: el territorio rural

Uno de los aspectos clave en los estudios de zonas rurales y en la definición de intervenciones de desarrollo rural surge en la propia definición del ‘territorio’. Al estudiar las zonas rurales, la definición del territorio deriva inevitablemente en la necesidad de acotar el concepto de lo ‘rural’, lo que provoca discusiones que rara vez conducen a un consenso. Según Sancho Hazak (1997: 175), la dificultad para asignar pautas sociales a espacios físicos convierte a la discusión sobre qué es *lo rural* en “*un debate escasamente productivo en la medida que (...) no tiene más alcance que su propia circunstancia*”.

Probablemente la dificultad para lograrlo también radique en la naturaleza del objeto de estudio y en las contradicciones a las que se enfrentan quienes, con vehemencia,

¹ “Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural”.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	268/516



apuestan por la ruralidad y el desarrollo rural. En las propuestas más ortodoxas se observa la apuesta por una modernización en las sociedades rurales orientada hacia un progreso socioeconómico claramente urbano, lo que resulta aparentemente contradictorio. A la luz de los desiguales resultados de ese tipo de modernización, la corriente ruralista presenta un paradigma de desarrollo ruralizador que reduzca, o al menos trate de corregir y amortiguar, los costos sociales, medioambientales y culturales del modelo más influyente. De alguna forma, 'lo rural' surge por oposición a 'lo urbano' y se define con respecto a él.

Esta distinción entre lo urbano y lo rural responde a una “*diferenciación funcional*” de los espacios en las sociedades modernas obviando la continuidad e integración que los ha caracterizado históricamente (Hervieu, 1996: 46).

a. La heterogeneidad rural: tipologías de territorios rurales

Si uno de los aspectos fundamentales del enfoque renovado del desarrollo rural es reconocer la heterogeneidad de estas zonas, una forma de caracterizar esta heterogeneidad puede ser mediante tipologías de territorios.

a.1) Tipología de territorios rurales según la localización y la dotación de recursos naturales

Proyectando sobre el terreno esa progresión entre lo rural y lo urbano que señala Hervieu (1996), podemos distinguir los territorios rurales en función de su localización espacial, según su distancia o lejanía con respecto a los núcleos urbanos. De aquí surge una primera clasificación de territorios rurales: los periurbanos, los intermedios y los remotos (Comisión Europea, 1988). Wiggins y Proctor (2001) añaden a este criterio longitudinal un criterio transversal en función de la dotación de recursos naturales existentes en el territorio, según sean territorios con una dotación abundante o escasa. En total, seis tipos de territorios rurales oscilantes entre las zonas rurales periurbanas con abundancia de recursos naturales y las zonas rurales aisladas con escasos o limitados recursos naturales (Cuadro 6.1).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	269/516



Cuadro 6.1: Tipología de las zonas rurales según la localización y dotación de recursos naturales

	Zonas rurales peri-urbanas	Zonas rurales intermedias	Zonas rurales aisladas
Recursos naturales abundantes	Zona 1 Mercados agrícolas y lecheros Intensos intercambios con la ciudad Actividades recreativas de fin de semana Localización de actividades secundarias por la proximidad al núcleo urbano	Zona 3 Explotaciones extensivas y producción (pesca, silvicultura, minería) Especialización y acceso a capital de inversión Generación de excedentes por el mercado Turismo y recreación Artesanías Acceso a industria rural Migraciones	Zona 5 Agricultura de subsistencia Generación de excedentes en actividades que cubren los costes de transporte Artesanías y servicios para mercados locales Turismo y recreación Migraciones
Recursos naturales escasos	Zona 2 Como zona 1 Acceso a capital para mejorar productividad de la tierra	Zona 4 Probablemente, menos habitado Explotaciones agrícolas y algo de ganadería Escasez de empleo Turismo y recreación Artesanías Migraciones	Zona 6 Agricultura de subsistencia y baja productividad Excedentes muy pequeños o nulos Artesanías y servicios para mercados locales Fuertes dinámicas migratorias

FUENTE: Wiggins y Proctor (2001: 433).

Las opciones de desarrollo que ofrecen estos dos criterios para las zonas rurales afectan a la profundización de las actividades económicas, al acceso a canales de información, a los costos en los desplazamientos y la colocación de los bienes locales en el entorno, a las opciones de diversificación productiva y a la generación alternativa de rentas con recursos diferentes a los locales.

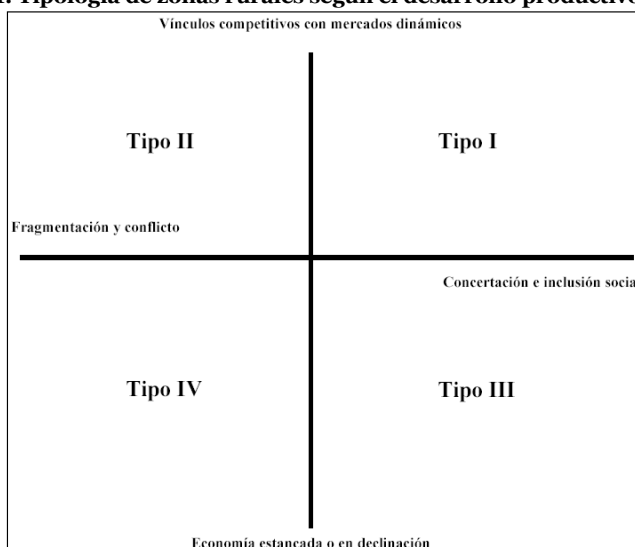
a.2) Tipología de territorios rurales según el desarrollo productivo e institucional

Schejtman y Berdegú (2003) proponen una tipología más elaborada conceptualmente a partir de los dos ejes fundamentales del *desarrollo territorial rural*: el desarrollo de la transformación productiva y de las instituciones locales de un espacio rural determinado (Ilustración 6.1).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	270/516



Ilustración 6.1: Tipología de zonas rurales según el desarrollo productivo e institucional



FUENTE: Schejtman y Berdegú (2003: 26).

Con estos dos criterios discriminan entre cuatro tipos ideales de zonas rurales. Un primer tipo son zonas rurales que han avanzado en su transformación productiva, estableciendo vínculos competitivos con mercados dinámicos, y en su desarrollo institucional con avances razonables de concertación e inclusión social. Un segundo tipo de zonas rurales manifiestan procesos significativos de crecimiento económico, aunque con un débil impacto sobre el desarrollo local y sobre todo para los sectores más desfavorecidos; institucionalmente se caracterizan por la fragmentación, el conflicto social y un alto porcentaje de población excluida. El tercer tipo son zonas rurales con una institucionalidad robusta pero carentes de opciones económicas endógenas capaces de apoyar la superación de la pobreza rural. Por último, el cuarto tipo son territorios en proceso de desestructuración, con economías deprimidas y estancadas y con fuertes fracturas sociales y debilidad en las instituciones.

a.3) Tipología de territorios según el uso del suelo y los vínculos urbano-rurales

Una última tipología ha sido elaborada por la Dirección General de Política Regional (DGPR) de la Comisión Europea e incluida en el Informe Intermedio sobre Cohesión Territorial (DGPR, 2004). Específicamente no es una tipología de zonas rurales, pero sí toma en consideración las interrelaciones entre zonas rurales y urbanas y de ahí su interés.

El punto de partida de la propuesta de la DGPR es la constatación de un incremento en las interdependencias urbano-rurales en base a diversas ‘fuerzas impulsoras’: la necesidad de espacio para la realización de actividades empresariales; la prioridad a la



calidad ambiental, en términos de entorno vital de calidad y accesible; las tendencias de cambio relacionadas con la ‘contraurbanización’, o la alta concentración de inmigrantes en grandes zonas metropolitanas europeas. De la intensificación de estas interacciones urbano-rurales también se derivan, como efectos, el desarrollo de lugares de absorción de población activa, los cambios en el valor del suelo y la aparición de formas de vida ‘rurbanas’. A partir de estas tendencias, la DGPR ha elaborado una tipología de diez clases de territorios, a partir de la ocupación del terreno, la densidad de población y la población en las zonas urbanas funcionales (ZUF) (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2: Tipología de territorios relacionada con la interacción urbano-rural

Ocupación del terreno	Densidad de población y población de las zonas urbanas funcionales (ZUF)
Proporción alta de superficie artificial	(1) Zona urbana, densamente poblada y gran integración urbana
Proporción alta de superficie artificial y de agricultura o ‘terreno no cultivado’	(2) Zona urbano-rural, densamente poblada y alto grado de integración urbana
	(3) Zona urbano-rural, no densamente poblada pero alto grado de integración urbana
	(4) Zona urbano-periférica, no densamente poblada y baja integración urbana
Proporción alta de agricultura sólo o de agricultura y ‘terreno no cultivado’	(5) Zona rural-urbana, densamente poblada y alto grado de integración urbana
	(6) Zona rural-urbana, no densamente poblada pero alto grado de integración urbana
	(7) Zona rural-periférica, no densamente poblada y baja integración urbana
Proporción alta de ‘terreno no cultivado’ solamente	(8) Zona periférico-urbana, densamente poblada y alto grado de integración urbana
	(9) Zona periférico-rural, no densamente poblada pero alto grado de integración urbana
	(10) Zona periférica, no densamente poblada y baja integración urbana

FUENTE: DGPR (2004:29).

En función de la intensidad de estas interrelaciones, las diez clases son agrupadas en tres grandes tipos:

- zonas urbanas y zonas perirurbanas que, en gran medida, dependen de las ciudades (zonas 1, 2, 5 y 8);
- zonas menos densamente pobladas con alto porcentaje de población dependiente del empleo urbano (zonas 3, 6 y 9);
- y zonas rurales alejadas de ciudades con poca población dependiente del empleo urbano (zonas 4, 7 y 10).

Todas estas aproximaciones son idóneas para realizar un análisis descriptivo de los recursos existentes en una zona rural y la tipificación de estas áreas en función de estos

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	272/516



recursos y de la intensidad de las interrelaciones urbano-rurales. Representan un primer paso hacia la caracterización de 'zona rural' como objeto de estudio. En la definición de la escala territorial de estudio debemos tener en cuenta el problema específico de análisis (Scoones, 1998). Para el estudio de incentivos en las estrategias de vida y de producción para la cooperación es recomendable situarse en el nivel de hogares; los efectos de estas decisiones en el entorno requieren ampliar el enfoque al nivel comunitario o mayor (Futemma *et al.*, 2002). Si queremos mantener una perspectiva compleja sobre las zonas rurales como sistemas socioecológicos, debemos procurar un acercamiento que permita la emergencia de los rasgos propios del sistema y, en base a éstos, delimitar nuestro objeto de estudio.

b. Aproximaciones para la delimitación del territorio rural

Podemos definir básicamente dos enfoques tipo extremos para ello: un enfoque descendente, formalizado, estático, *top-down* y un enfoque ascendente, concebido por interacciones de los agentes territoriales, dinámico, *bottom-up*.

b.1) Aproximaciones descendentes

Las aproximaciones más formales y pragmáticas asumen las delimitaciones que derivan de la división administrativa del Estado en términos de regiones o comunidades autónomas, provincias, municipios, entidades colectivas y singulares (para el caso español) o de regiones, departamentos, cantones, municipios, comunidades (para el caso latinoamericano). En gran medida, esto es debido a las dificultades materiales para obtener información y realizar estudios comparativos.

Otras delimitaciones surgen de acuerdo con criterios técnicos definidos desde organismos públicos para facilitar la gestión y la prestación de servicios al ciudadano, como los distritos judiciales, distritos educativos, los distritos sanitarios (Cañizares, 2002) y los 'centros proveedores de servicios'². En la Unión Europea desde los años setenta se utiliza una Nomenclatura común de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) con la que se estableció un marco jurídico de división geográfica del territorio europeo con el fin de armonizar la recogida, transmisión y publicación de las estadísticas nacionales y comunitarias³. La ventaja y, a la par, fortaleza de este tipo de divisiones para la implementación de políticas regionales o subnacionales radica en su

² En Méjico, ante las dificultades para brindar servicios públicos al conjunto de la población surge la alternativa de priorizar inversiones en núcleos poblacionales con un tamaño crítico mínimo ('centros proveedores de servicios') para atender al máximo de población en otros núcleos y asentamientos periféricos (CONAPO, 1999). En Nicaragua, es una terminología que comienza a aplicarse a partir de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Nicaragua, 2004).

³ Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO L 154 de 21.6.2003, p. 1).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	273/516



carácter oficial, que las dota de estabilidad, además de que prácticamente todos los países establecen sus sistemas de información y estadísticas con estas demarcaciones territoriales (Cattan, 2002).

Cabría incluir también las propias diócesis católicas, en el caso español, base del exhaustivo trabajo de diagnóstico realizado para el Plan Comunidad Cristiana de Bienes a finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta (Cáritas Española, 1965), y que tiene continuación en los informes sobre la pobreza y las condiciones de vida en las zonas rurales en España elaborados por FOESSA y por Cáritas Española⁴.

En un estrato intermedio podríamos situar las delimitaciones que recogen características geomorfológicas de los territorios, como pueden ser las comarcas agrarias (basados en criterios agroecológicos aunque queden delimitados por los límites provinciales), las cuencas hidrográficas o en algunos casos hasta las microcuencas, y las figuras jurídicas de protección de reservas naturales.

b.2) Aproximaciones ascendentes

Frente a estos criterios *top-down* para la demarcación de territorios, un enfoque complementario contempla el territorio como el resultado de procesos de construcción social elaborados por la base social y el tejido organizativo residentes en ellos; es decir, originados con enfoque *bottom-up* y orientados por un argumento o interés común de los actores locales implicados. Es lo que se denomina ‘construcción social del territorio’, lo que lo convierte en un actor más (Albuquerque, 2002: 85-87) cuyos rasgos definitorios se configuran a partir de:

- un espacio físico,
- un conjunto de individuos y población que lo habitan,
- el conjunto de interrelaciones sociopolíticas que desarrollan,
- el conjunto de interrelaciones socioeconómicas de producción e intercambio,
- y un proceso histórico evolutivo.

En la Unión Europea estos planteamientos han logrado formalizarse gracias a iniciativas comunitarias como LEADER e INTERREG, amén de los programas nacionales que han hecho de las transformaciones en la gobernanza territorial un eje central de actuación⁵.

⁴ Como referencias más recientes, véanse Pereira *et al.* (2004) y Renes (2000), aunque se trata de estudios realizados sobre delimitaciones municipales y comarcales.

⁵ Remitimos a los apartados del capítulo tercero en los que tratamos las especificidades LEADER (apartado 3.3.4.c), el impacto y limitantes de la política regional y rural de la Unión Europea (apartado 3.3.5) y la cohesión territorial como nuevo principio para reforzar la generación ascendente de redes territoriales en las regiones europeas (apartado 3.3.2).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	274/516



En ámbitos como el latinoamericano, las debilidades institucionales en los niveles públicos central y local, una cultura política muy centralista (incluso al propio nivel local) y la presión por acceder a recursos para financiar la gestión y la prestación de servicios dificultan el arraigo de iniciativas con este alcance, aunque sí se comienzan a dar pasos significativos⁶. El frecuente inmovilismo en estas instituciones públicas locales contrasta, en algunos casos, con el dinamismo de la población a nivel comunitario (submunicipal) para crear espacios de colaboración y cooperación a través de los cuales demandar la atención a los servicios básicos (en salud, caminos de penetración, agua potable, entre otras inversiones) o intercambiar recursos de producción para la actividad agropecuaria (como el uso de pastizales o el usufructo de ganado). Estas dinámicas conforman un tipo de territorio ‘socialmente construido’ de especial interés para aquellos municipios donde una buena parte de la población se asienta fuera de los núcleos urbanos⁷.

Lejos de contemplarse como enfoques excluyentes, es necesario conciliar ambas aproximaciones (descendente y ascendente) para abordar el diseño de programas de desarrollo que mantengan un alcance amplio y no queden reducidos a intervenciones aisladas y puntuales, en las que las visiones de cada subterritorio compitan o se mantengan como incompatibles entre sí (Woolcock, 1998; Lovell *et al.*, 2002). Con frecuencia, la falta de coincidencia entre las demarcaciones de planificación y gestión de los entes públicos de igual o diferente nivel que actúan sobre los territorios suponen un obstáculo en la práctica para lograr esa conciliación de aproximaciones (Delgado *et al.*, 2004).

En la formulación de políticas y programas de desarrollo, estos dos aspectos representan obstáculos que deben ser resueltos *ad hoc*. Sin embargo, desde una perspectiva académica y de estudio de las realidades en el territorio, se presenta otro tipo de retos que trataremos de desglosar en los siguientes epígrafes.

⁶ Véase el apartado 3.4.4, del capítulo tercero, en el abordamos los limitantes y condicionantes de las intervenciones en el desarrollo de zonas rurales latinoamericanas. En el caso de Nicaragua, iniciativas como las asociaciones departamentales de gobiernos locales, a pesar de estar delimitadas por los límites administrativos (Ortega-Hegg y Navas, 2000; Wallace, 2004), y de los Consejos Departamentales de Desarrollo, surgidos como consecuencia de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Nicaragua, 2004) deberían ser valoradas con expectación ante las dificultades mencionadas.

⁷ No obstante, hay aportes más rigoristas que, para este tipo de construcción, proponen evitar la terminología de ‘territorio’ o ‘comunidad’ y proponen el uso de los términos “redes” de actores u organizaciones implicadas en la gestión de recursos públicos (Agrawal y Gibson, 1999).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	275/516



6.2.2. Aproximaciones conceptuales y metodológicas para el análisis del territorio rural

Mantener una aproximación en la que prime la visión integradora de los elementos territoriales trae consigo dificultades considerables. Con esta aproximación, el territorio ha de observarse desde una perspectiva compleja (multidimensional), sistémica (las interrelaciones entre los elementos no se pueden concebir a través de mecanismos lineales de causalidad, sino que deben contemplarse todo el conjunto de interrelaciones, directas e indirectas) y evolutiva (el territorio no se puede contemplar como un sistema estático, sino como realidad en permanente cambio). La corriente epistemológica que surge de la visión neoclásica de la economía, desde su individualismo metodológico y la idea de una racionalidad ilimitada en los individuos, resulta ineficaz para esta tarea. Una aproximación más cercana a la realidad necesita mantener un enfoque holístico. En coherencia con el enfoque de la complejidad y de los sistemas complejos, debemos reconocer la heterogeneidad de los componentes del territorio, su mutua interdependencia y la no-linealidad e irreversibilidad de sus interacciones. En coherencia con las propuestas institucionalistas, tendremos que caracterizar a los individuos con una racionalidad limitada y condicionada por el entorno, por los patrones sociales y sus propias experiencias (Storper, 1998; Boisier, 2003; Coq, 2004).

Sin duda alguna, esta aproximación implica retos metodológicos importantes, que siguen sin resolverse plenamente y de forma integral. Existen avances de enorme valor, surgidos del estudio de los sistemas de gestión de bienes comunales (*common-pool resources*) y para la gestión medioambiental, como el enfoque de Gestión Integrada de Recursos Naturales (*Integrated Natural Resource Management*, INRM), metodológicamente mucho más desarrollado (Sayer y Campbell, 2001). Sin embargo, la realidad en un territorio es mucho más compleja, y este tipo de subsistemas enfocados en los recursos naturales de un territorio coexisten con una multitud de subsistemas que se solapan y con los que interrelacionan. Creemos que, a pesar de ello, por ahora no queda otra opción que reconocer la imposibilidad de incorporar todos los vínculos e interrelaciones entre todos los elementos de un sistema complejo. Hay que limitarse al estudio de cada subsistema, las partes que lo integran y valorar cómo los problemas y obstáculos en él afectan al conjunto del sistema. Creemos que hay que mantener muy presente esta limitante tanto al revisar los análisis territoriales que se llevan a cabo habitualmente como al realizar el planteamiento metodológico para nuestra investigación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	276/516



a. *El territorio desde la ciencia regional y los paradigmas de desarrollo endógeno*

Podemos distinguir tres grandes enfoques que prestan atención a las características y condiciones presentes en un territorio y a cómo interactúan los recursos entre sí. A grandes rasgos, se podría hablar del enfoque de la ciencia regional y de los enfoques en sendas corrientes que emanan de las teorías del desarrollo endógeno: el desarrollo local y el desarrollo rural.

No pretendemos delimitar conceptualmente estos tres ámbitos de estudio adscritos a las ciencias económicas desde perspectivas diversas. Consideramos que no constituyen por sí mismas corrientes académicas con un *corpus* teórico propio. En nuestra opinión, se nutren de aportes de otras disciplinas para elaborar un marco conceptual y metodológico adecuado a la perspectiva priorizada sobre un mismo objeto de estudio. La multidisciplinariedad es cada vez más habitual en los estudios con base territorial, lo que añade complejidad y dificulta establecer campos estancos.

Con este punto de partida trataremos de delimitar, siempre a grandes rasgos, el enfoque más habitual en cada uno de estos tres ámbitos de estudio, caracterizando los elementos que prevalecen en los enfoques metodológicos y de concepto usados. Para este propósito se han elaborado tres grandes conjuntos de criterios discriminantes (Cuadro 6.3): la delimitación de los objetivos y el alcance de estudio (apartado 1), las metodologías y técnicas de investigación predominantes en cada enfoque (apartado 2) y, por último, la relevancia y denominación habitual de los elementos que componen el territorio (apartado 3), entendido según la perspectiva que estamos manteniendo en nuestra investigación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	277/516



Cuadro 6.3: Elementos metodológicos y conceptuales diferenciadores en los enfoques para el análisis del territorio

ELEMENTOS METODOLÓGICOS	ENFOQUES CONCEPTUALES		
	DESARROLLO REGIONAL	DESARROLLO ENDÓGENO	
		Desarrollo Local	Desarrollo Rural
Disciplinas científicas sociales fundamentales	Economía / Geografía / Ciencia regional	Economía / Gestión / Políticas	Sociología / Economía agraria / Políticas / Geografía
1. OBJETIVOS			
1.1 Ámbito prioritario	Sectorial	Sectorial	Territorial
1.2 Aproximación al territorio	Top-down	Bottom-up	Bottom-up
1.3 Definición del territorio	Límites político-administrativos	Redes y tejido empresarial	Como construcción social
2. ENFOQUES E INSTRUMENTAL PREDOMINANTES			
2.1 Enfoque descriptivo	Morfológico	Funcional	Funcional
2.2 Técnicas de investigación	Cuantitativas	Mixtas	Cualitativas
2.3 Técnicas estadísticas	Descriptivas / Exploratorias	Descriptivas	Descriptivas
2.4 Fuentes de información	Secundarias	Mixtas	Primarias
3. ELEMENTOS DEL TERRITORIO			
3.1 Entorno físico Elementos geográficos, infraestructuras	Activos económicos y elementos estructurales	Activos económicos	Condicionantes y recursos potenciales
3.2 Individuos Actores principales Rol de individuos Estrategias de actores individuales	 Empresas Capital humano (trabajador, consumidor) -	 Redes de empresas Entes públicos locales Capital humano (emprendedor) De producción	 Actores con liderazgo (públicos, privados, sociales) Capital humano (agente de cambio) De vida y de producción
3.3 Interrelaciones sociopolíticas Interacción entre actores ('acuerdos institucionales') Peso de los entes públicos	 - Promotores de inversión y consumo públicos, recaudadores	 Procesos de concertación / Redes empresariales Fundamental (impulsores de entornos favorables a innovar)	 Gestión de recursos naturales / Procesos de concertación Análogo a otros actores (impulsores de consenso y proveedores de recursos públicos)
3.4 Interrelaciones socioeconómicas Interacción entre actores y recursos	Resultados	Origen / Procesos / Resultados	Origen / Procesos / Resultados
3.5 Proceso histórico Peso de los factores históricos	-	Secundaria	Fundamental y condicionante ('dependencia de la senda')

FUENTE: Elaboración propia.

Utilizaremos como punto de apoyo uno de los criterios que, en nuestra opinión, nos permiten acometer la labor discriminante con más precisión. Nos referimos al método

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	278/516



descriptivo usado en cada enfoque (criterio 2.1). Entendemos que en él se sintetizan otros rasgos metodológicos y nos facilita la comprensión de las dificultades, las limitantes y las posibilidades de cada uno de los enfoques contemplados. Para ello distinguimos entre dos aproximaciones al análisis territorial, según el énfasis o alcance pretendido: un enfoque más tradicional (morfológico), basado en la identificación y la descripción de los elementos presentes y rasgos característicos en el territorio, y un enfoque más integrador (funcional) en el que se enfatizan las interacciones y dinámicas entre los elementos del territorio y las condiciones, capacidades y obstáculos observados en los colectivos humanos para hacer uso de esos recursos⁸.

En nuestra clasificación, relacionaremos el primer enfoque con las aproximaciones al territorio surgidas de la ciencia regional (más próxima a las ciencias sociales de la economía y la geografía), en tanto que al enfoque funcional lo consideramos más propio del estudio desde las corrientes del desarrollo endógeno local (alimentado de disciplinas sociales como la economía, las ciencias de la gestión y las ciencias políticas) y rural (básicamente apoyada sobre las disciplinas de la sociología, la economía agraria, las políticas y la geografía). Insistimos en la dificultad de establecer categorías cerradas, aunque el reto para integrar líneas epistemológicas tan diversas está planteado.

a.1) Enfoques descriptivos morfológicos

En esta perspectiva el énfasis se sitúa en la descripción de los elementos y la identificación tentativa de mecanismos de causalidad y relaciones entre estos elementos territoriales a un nivel agregado. Los territorios se asocian a los límites político-administrativos subnacionales o a las delimitaciones 'funcionales' con las que se organiza el territorio para la gestión pública.

Partiendo de una orientación geográfica, el objeto de estudio son los elementos y recursos naturales que conforman la estructura física del territorio, la influencia que los patrones de asentamiento y producción humanos ejercen sobre su medio ambiente y los cambios en el transcurso del tiempo, a través de un recorrido histórico por medio del cual se caracteriza cómo se ha llegado al momento más reciente del territorio objeto de estudio y qué elementos explican y han podido incidir en esta situación descrita⁹. Sin embargo, los factores históricos no son tan prioritarios para este enfoque.

Hay, sin embargo, un intento por vincular el papel de las condiciones geográficas y los factores humanos e institucionales presentes en el territorio. Además de la influencia

⁸ Este último es el tipo de enfoque que se contempla en los programas académicos de especialización en este ámbito de estudios en España (EDR – UCO, 2001; Troitiño Vinuesa, 2002).

⁹ A modo de ejemplo, es el enfoque encontrado en Valle (1985), Vallés-Ferrer (1997), Zoido-Naranjo (2001) y López-Ontiveros (2003a).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	279/516



de los patrones humanos en el medio ambiente, esta línea de trabajo aspira a plantear la influencia en el sentido inverso, esto es, de las condiciones físicas en los patrones de vida y de producción de la población. En la base de esta reorientación del objeto de estudio, subyace que la geografía influye de manera importante en las condiciones organizativas e institucionales de la que se dotan los asentamientos humanos desde que éstos se originan y a medida que se consolidan (Krugman, 1998; Gallup *et al.*, 2003). Dichas condiciones se perpetúan a lo largo del tiempo por la dependencia de la senda del cambio institucional en cualquier sociedad, lo que, en función de las características de esa configuración inicial, puede convertirse o no en un lastre para introducir cambios.

Desde una orientación más económica, el ámbito prioritario de estudio son los sectores económicos y las estructuras sectoriales presentes en el territorio, los mercados de factores productivos, así como la evolución temporal observada. En la medida que todas las actividades económicas en el territorio se integran a la economía formal se facilita la aplicación de instrumentos propios de las llamadas Cuentas Nacionales en ámbitos subnacionales (para la medición de niveles de renta, producción, balanzas de pago, tablas input-output, cuentas sociales, estructuras de empleo) a nivel agregado o intraregionales (Bendavid-Val, 2001). Este instrumental permite acometer estudios sobre la estructura económica de un territorio y el desempeño de variables macroeconómicas (inflación, tasas de interés, productividad) a escala subnacional. La aplicación de criterios uniformes para la clasificación de las actividades económicas y las categorías ocupacionales lo convierten en instrumentales idóneos para los estudios sectoriales.

Metodológicamente, este enfoque (en cualquiera de las dos vertientes descritas) está sustentado en técnicas cuantitativas de investigación social, con un uso prioritario de fuentes secundarias de información (censos, estadísticas procesadas, sistemas de información) y documentales. El uso de entrevistas u otras fuentes primarias suele ser muy marginal. Por esta razón permite abarcar un mayor número de territorios de referencia, facilitando los estudios comparados al ser menos costosos, aunque siempre en función de la disponibilidad de fuentes de información análogas en los ámbitos de estudio y en el período temporal¹⁰. El aparato estadístico utilizado suele ser descriptivo

¹⁰ Habitualmente este tipo de análisis se realizan sobre estudios nacionales, si bien dada la tendencia de la población a evitar las condiciones geográficas adversas en sus lugares de residencia y las dificultades para emigrar hacia otros países en vez de hacerlo dentro de su propio país, sería más adecuado realizar estos estudios comparativos entre regiones a nivel subnacional, en especial, en aquellos países con grandes desigualdades socioeconómicas y diversidad de entornos geográficos para identificar la influencia de estos factores (Gallup *et al.*, 2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	280/516



y a lo sumo, exploratorio para identificar mecanismos de causalidad entre las variables y los factores estudiados.

a.2) Enfoques descriptivos funcionales

El segundo enfoque para el estudio de la realidad territorial son los denominados análisis descriptivos funcionales. Los elementos y especificidades del territorio se estudian en función del potencial o del obstáculo que representan para el logro de una meta estratégica de desarrollo o de la mejora en las condiciones de vida de los hogares u otros colectivos de población en la zona.

Las relaciones históricas importan, pero en tanto permiten entender mejor las dificultades u obstáculos para procurar esa meta colectiva. En la medida que esa trayectoria histórica pone de manifiesto el origen de las relaciones políticas, sociales y económicas actuales en una sociedad, brinda información clave para valorar las dificultades que pueden persistir para introducir cambios, no sólo en la estructura social, sino sobre todo en las estrategias de vida y de producción que la población considera factibles y a su alcance. La historia es relevante, pero lo es aún más el resultado de esos procesos históricos a la hora de configurar el tipo de recursos al alcance de los agentes en el territorio y la forma en que se produce el acceso.

Este tipo de análisis suele ser explícitamente multidisciplinar, incorporando conceptos e instrumental de análisis cruzado, sobre todo, de la economía, la administración de empresas, la sociología, la política y de otras subdisciplinas que derivan de las anteriores.

Metodológicamente está fuertemente apoyado en técnicas cualitativas de investigación social, aunque también se recurre a técnicas cuantitativas, sobre todo en los estudios sobre desarrollo económico local. La observación de vínculos y las interrelaciones entre actores y recursos requieren una mayor implicación del investigador. Técnicas como los diagnósticos participativos y la investigación-acción participativa facilitan una interacción mayor con los actores locales. Las principales fuentes de información son primarias, recopiladas mediante entrevistas y talleres, las cuales son complementadas con fuentes documentales para contextualizar los resultados y con estadísticas directas primarias (no elaboradas). Suelen ser investigaciones más costosas, en términos de tiempo y de coste para acceder a las zonas de estudio, identificar a los actores clave e implicarse en las dinámicas activas en el territorio. A diferencia de los estudios morfológicos, requieren un esfuerzo adicional por parte del investigador para integrarse en la realidad objeto de estudio y extraer información primaria de los actores locales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	281/516



Tanto la forma de concebir el territorio, como la perspectiva histórica y los elementos metodológicos descritos son identificables a los dos enfoques del desarrollo endógeno citados. A continuación, se enumeran aquellos rasgos que permiten distinguirlos, asociados principalmente a cuáles son los elementos clave del territorio, la forma de concebirlos y sus interrelaciones.

▪ **Elementos del territorio desde el desarrollo endógeno local**

Con esta perspectiva, el territorio es construido socialmente a través de las interacciones y flujos que realizan las empresas y los agentes económicos en el territorio. En otras palabras, nos referimos al entramado que conforman las redes y el tejido empresarial. Esta aproximación eminentemente empresarial también se caracteriza por la atención prioritaria a aquellos sectores económicos en los que el tejido empresarial es más denso.

La diferencia más notable con respecto al enfoque morfológico es la atención prioritaria al entorno territorial en el que se asienta este entramado empresarial y la influencia y condiciones que ejercen los elementos tangibles e intangibles del territorio sobre la actividad productiva y el potencial innovador de las unidades económicas. En la conformación del entorno territorial juegan un papel clave los agentes públicos locales, en especial los gobiernos locales, en línea con el rol de impulsores y promotores de condiciones territoriales propicias (en términos de acceso a recursos, servicios y de estabilidad sociopolítica) para que la actividad económica pueda desarrollarse¹¹. Esta generación de condiciones adecuadas requiere de consensos entre los agentes territoriales en forma de procesos de concertación estratégica los cuales constituyen, junto a las redes empresariales, los ‘acuerdos institucionales’ en el territorio a los que se presta más atención.

En los aspectos metodológicos, el peso de las fuentes cuantitativas y el tipo de instrumental estadístico aplicado suele asimilarse al descrito para los enfoques morfológicos, sobre todo, para caracterizar los tejidos empresariales y el acceso a bienes y servicios necesarios en los procesos productivos.

En síntesis, son enfoques que atienden el estudio de territorios con un cierto tejido empresarial, en forma de redes de empresas o de establecimientos económicos que

¹¹ La emergencia reciente de procesos de desconcentración y descentralización del Estado, en diversos grados, en los países latinoamericanos podría explicar la favorable acogida encontrada a este enfoque y la proliferación de estudios en este sentido. En ese contexto de creación de institucionalidad formal en el nivel local y de racionalización en la transferencia de recursos y competencias a gobiernos locales incipientes, los planteamientos de políticas que derivan de este enfoque (también denominado como de ‘desarrollo municipal’) son asumidos como un contenido de trabajo sustantivo para estos entes públicos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	282/516



ofrecen servicios básicos alrededor de las actividades económicas motrices (en la línea de los estudios de 'sistemas productivos locales' o de 'distritos industriales').

▪ **Elementos del territorio desde el desarrollo endógeno rural**

En la perspectiva ruralista la aproximación al territorio se realiza en términos análogos al enfoque anterior, aunque el sesgo sociológico y agrario es mayor. La construcción social es concebida, no sólo como articulación de redes y tejido empresarial, sino como un acuerdo estratégico de las fuerzas vivas en el territorio (públicas, privadas y sociales) resultado de la articulación de sus intereses.

El territorio se origina, pues, con argumentos compartidos de desarrollo que son consensuados entre los actores claves. En este aspecto, se asume el peso social, económico y político que siguen manteniendo los productores y empresarios agrarios en sociedades en las que la 'tierra' mantiene un simbolismo diferente al existente en núcleos más urbanizados, y se subraya la relevancia de agentes territoriales conocedores de estos códigos y simbolismos territoriales, pero cuyas estrategia de vida y de producción son ajenas a ellos, para la introducción de cambios e innovaciones. Dado este simbolismo y la frecuente relevancia que mantiene la actividad agraria como fuente de ingresos para una mayoría de la población, se concede una atención especial al estudio de alternativas económicas rurales no necesariamente agrarias que se originan aprovechando el potencial de los recursos (naturales e intangibles) disponibles en el propio territorio.

Hay una mayor atención a los recursos naturales necesarios para la actividad productiva. Muchas de las dificultades en el logro de consensos territoriales se originan en conflictos asociados a un desigual acceso a los mismos (además de a otros bienes transformados y servicios intangibles), que a menudo afectan a las propias estrategias de vida de la población. De ahí que los factores históricos y el contexto socioinstitucional mantengan una presencia relevante en este enfoque para identificar dónde se encuentran los obstáculos para la introducción de innovaciones en la 'vía de desarrollo territorial'.

b. *Sistema de información y de estadísticas territoriales*

La dependencia de las fuentes de información secundaria se convierte en la mayor dificultad con la que suelen encontrarse estas aproximaciones a la realidad territorial (subnacional), dificultad relacionada con los sistemas de información disponibles. Está aumentando la conciencia sobre la necesidad de sistemas estadísticos y de información desagregada que, al menos, logren abarcar la realidad municipal, como unidad básica fundamental presente en cualquier Estado. Probablemente, el espacio ganado en las disciplinas académicas enfocadas a los ámbitos subnacionales y la necesidad de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	283/516



disponer de información más precisa para la formulación de políticas más eficaces a medida que se avanza en procesos descentralizadores, representen un aliciente para profundizar y desglosar los sistemas de información nacionales y diseñar indicadores que permitan mejorar el conocimiento de las condiciones reales en los territorios en el nivel subnacional, al alcance de investigadores y formuladores de políticas. A ello también contribuyen los avances en las tecnologías de la información geográfica y la integración de herramientas de la geocomputación en el estudio de la realidad territorial (Bosque Sendra, 2005).

De las múltiples iniciativas en el desarrollo de este tipo de productos¹², a nivel multilateral, una iniciativa fundamental está siendo el sistema de Indicadores Territoriales de Patrones y Dinámicas Socioeconómicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹³, con el que se trata de fomentar entre los países miembros de esta organización la recopilación y la puesta a disposición de datos en los dos primeros niveles subnacionales (comunidades autónomas y provincias, para el caso español) (OCDE, 2000). Enmarcada en esta iniciativa, a nivel nacional, en Alemania la Oficina Federal para Obras Públicas y Ordenación del Territorio (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, BBR) ha desarrollado un sistema de indicadores de desarrollo sostenible para las regiones de los *Länder* alemanes¹⁴ que integra cuatro ámbitos de información: solidaridad y sociedad, competitividad económica y economía sostenible, justicia social y espacial y protección de los recursos naturales (Milbert, 2002).

Más próximo y de utilidad para nuestro estudio, cabe reseñar el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), sistema estadístico impulsado desde la Junta de Andalucía y que recoge una vasta serie de estadísticas a distintos niveles territoriales (desde nivel provincial hasta el nivel de entidades colectivas de población) para toda la comunidad autónoma.

Al igual que en los enfoques morfológicos, los enfoques funcionales también requieren de sistemas de información adecuados. De las experiencias más cercanas a nuestra descripción, y a modo de ejemplo, sobresalen el sesgo ambiental y agrario, como el

¹² Una relación exhaustiva de más de 600 iniciativas a nivel mundial puede encontrarse en el sitio web del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (*International Institute for Sustainable Development* IISD), [Web en internet] <www.iisd.org/measure/compendium/searchinitiatives.aspx>. [Consulta: 15-4-2005].

¹³ Surgido en 1991 del Programa de Desarrollo Rural de la misma organización, y actualmente adscrito al Servicio de Desarrollo Territorial en el Programa Ingresos Rurales e Indicadores Sociales (*Rural Income and Social Indicators*, RISI), [Web en línea]. <www.oecd.org/topic/o,2686,en_2649_34419_1_1_1_1_37429,00.html> [Consulta: 15-4-2005].

¹⁴ Asimilables a las comunidades autónomas españolas.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	284/516



Manual de Indicadores de Desarrollo Rural (*Rural Development Indicators Handbook*) del Banco Mundial, conceptualmente enfocado a la reducción de la pobreza y a nivel nacional¹⁵, o el Sistema de Indicadores de Agricultura Sostenible y de Desarrollo Rural de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹⁶.

En la Unión Europea, los programas de desarrollo rural han tratado de generar sistemas de información nacionales con datos sobre las características fundamentales de los territorios donde se ha incidido, los grupos de acción local o las propias iniciativas que estos desarrollan. Cabría mencionar el sistema de indicadores mantenidos desde el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (*Department of Environment, Food and Rural Affairs*) en el Reino Unido¹⁷ y la base de datos de iniciativas adscritas a los programas LEADER y PRODER en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en España¹⁸.

En Latinoamérica, México ha desarrollado dos sistemas exhaustivos de información a nivel municipal, el Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)¹⁹ y el Sistema Municipal de Base de Datos en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)²⁰, con indicadores demográficos, políticos, económicos y sociales de todas las localidades de todos los municipios del país.

En los países centroamericanos, los principales avances en este sentido están asociados al medioambiente. Como muestra de ello se encuentran el Sistema de Indicadores Medioambientales y de Sostenibilidad del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)²¹, enfocado en el uso de suelos en estos países, o en el caso de Nicaragua, el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) del Ministerio de los Recursos

¹⁵ Publicación elaborada en base a los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco, [Web en línea] <www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2001/06/29/000094946_01061604041624/Rendered/PDF/multiopage.pdf> [Consulta: 15-3-2007].

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Departamento de Desarrollo Sostenible [Web en línea] <www.fao.org/sd/EPdirect/EPan0001.htm> [Consulta: 15-4-2005].

¹⁷ Department for Environment, Food and Rural Affairs, England Rural Development Programme 2000-2006 [Web en línea] <www.defra.gov.uk/erdp/docs/national/annexes/annexvii.htm>. [Consulta: 15-4-2005].

¹⁸ A través de la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, [Web en línea] <redrural.mapya.es/web/default.asp> [Consulta: 15-4-2005].

¹⁹ Adscrito a la Secretaría de Gobernación, [Web en línea] <www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Sistema_Nacional_de_Informacion_Municipal>. [Consulta: 15-3-2007].

²⁰ Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) [Web en línea] <www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>. [Consulta: 15-4-2005].

²¹ Con apoyo del Banco Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Internacional de Agricultura Tropical [Web en línea] <www.ciat.cgiar.org/indicators/camproj.htm>. [Consulta: 15-4-2005].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	285/516



Naturales (MARENA)²², aún cuando buena parte de los indicadores disponibles se presentan a nivel nacional o, a lo sumo, departamental.

Una vez descritos los rasgos más notables de estas tres corrientes para el análisis del territorio, y a la vista del objetivo y las hipótesis de investigación planteadas, estimamos que el enfoque más adecuado para nuestra investigación debería apoyarse fundamentalmente en los elementos provistos por las corrientes de desarrollo endógeno local y rural. Siguiendo los criterios expuestos con anterioridad (Cuadro 6.3 en página 252), optaremos por:

- En cuanto a los objetivos, mantendremos un ámbito *territorial*, para construir nuestro objeto de estudio como *construcción social*, siguiendo una aproximación *ascendente*.
- En cuanto a los enfoques e instrumental, para el análisis de los rasgos emergentes nos inclinamos por un enfoque *funcional y exploratorio* de los elementos y procesos del territorio, conjugando técnicas *cualitativas y cuantitativas* de investigación y fuentes de información *primarias y secundarias*.
- En cuanto a los elementos del territorio, consideramos el entorno físico a la vez como fuente de *condicionantes y recursos potenciales*. Los actores fundamentales para el territorio son los *agentes dinamizadores* de cualquier esfera institucional (privados, públicos, sociedad civil), mientras que los individuos los percibimos como *emprendedores y agentes de cambio* con capacidad autónoma para dirigir sus *estrategias de vida y de producción*. Las interacciones emergen de *procesos de concertación y articulación*, no sólo para la gestión de recursos naturales o la generación de redes empresariales; la política local tiene un papel clave en estas interacciones. De ahí que los *entes públicos sean fundamentales* para impulsar entornos favorables a la innovación. Dada la naturaleza *dependiente de la senda* de esas interacciones entre actores, estas deben percibirse como un *proceso* y no sólo en función de sus resultados.

Consideramos que esta aproximación conceptual y metodológica es más indicada para captar las dinámicas relevantes del territorio rural.

²² Sistema Nacional de Información Ambiental, [Web en línea] <www.sinia.net.ni/> [Consulta: 15-4-2005].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	286/516



En distinto grado la conceptualización de los elementos desde estas corrientes son más próximas y coherentes con una aproximación compleja, sistémica y dinámica a las zonas rurales y nos facilitan el estudio de rasgos emergentes.

En los próximos apartados concluiremos la elaboración de nuestra propuesta conceptual del territorio. Dejamos para el próximo capítulo la propuesta de la herramienta de análisis.

6.3. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS DEL TERRITORIO RURAL COMO SISTEMA SOCIOECOLÓGICO COMPLEJO

Ya apuntamos las dificultades metodológicas que entraña una aproximación total al sistema territorial y la conveniencia de analizar los subsistemas que lo integran. Con esta premisa, nuestro primer paso es representar en un único sistema las entidades territoriales relevantes y sus interrelaciones. A continuación, propondremos un conjunto de unidades menores en función de los subsistemas que pueden existir en el territorio (según los elementos que lo componen).

6.3.1. Una propuesta conceptual de los ‘sistemas socioecológico complejos’

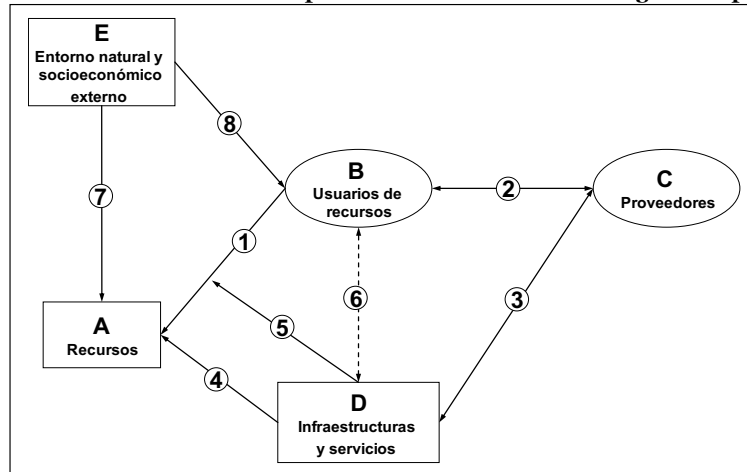
De las aproximaciones conceptuales existentes para ordenar los elementos y dinámicas del territorio²³, consideramos de especial interés la propuesta de ‘sistemas socioecológicos’ elaborada por Anderies *et al.* (2003) y recogida en la Ilustración 6.2. Desde esta propuesta, una zona rural puede ser contemplado como un sistema compuesto de cuatro elementos o entidades principales – entidades humanas (B y C) y entidades inertes (A y D) – y de las interrelaciones entre ellos (vínculos 1 a 6).

²³ Entre otros, véanse Sayer y Campbell (2001), Bossel (2001), Fudemma *et al.* (2002), Boisier (2003), Montresor y Bettocchi (2003).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	287/516



Ilustración 6.2: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo



FUENTE: Anderies *et al.* (2003).

De estas entidades, dos están compuestas por humanos, sea como usuarios de los recursos (B) o como proveedores (C), en el más amplio sentido, de las infraestructuras y servicios necesarios para acceder y hacer uso de estos recursos. Con frecuencia ambas entidades pueden solaparse, dependiendo de la forma en que estén organizados para la gestión de estos recursos. Del resto de las entidades, la infraestructura y los servicios (D) están asociados a dos tipos de capital en los que intervienen la acción humana: el capital físico y el capital social. El primero como resultado de la acción transformadora sobre los recursos físicos, y el segundo entendido de forma amplia como las reglas formales e informales que gobiernan las interrelaciones entre usuarios (sea la cooperación o el conflicto), el uso y la transformación de los recursos del sistema, incluyendo aspectos intangibles del funcionamiento del sistema, como el flujo de información disponible para la toma de decisiones de los usuarios y proveedores. Por último, la entidad de recursos (A) está asociada al subsistema biofísico o los recursos naturales que existen en el territorio y es transformada por medio de la acción de (B) y de la intervención de (C) para producir (D).

Esta aproximación al sistema territorial no puede ignorar la influencia de una quinta entidad, los elementos externos (E) de cualquier índole que influyen en su funcionamiento, sea por la vulnerabilidad ambiental (por ejemplo, en forma de catástrofes naturales) que afecta a la entidad (A) o por la vulnerabilidad socioeconómica originada por cambios demográficos, sociales, económicos o políticos en el entorno que inciden en (B).

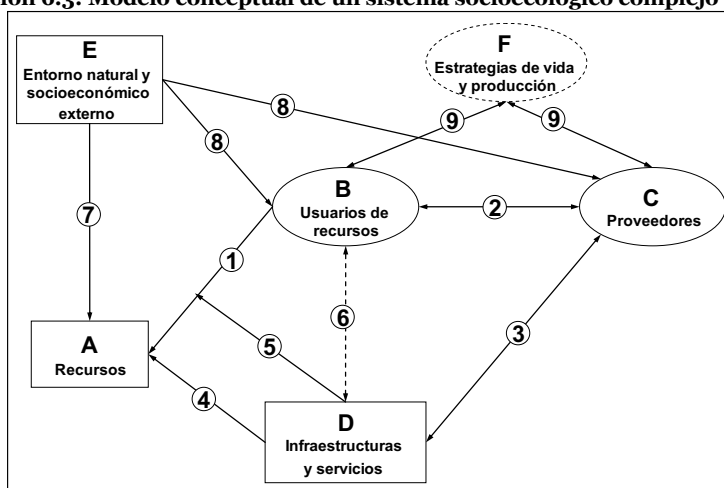
Las relaciones entre las entidades de este sistema se concretan, siguiendo la propuesta de Anderies *et al.* (2003), en los vínculos entre proveedores y usuarios para generar

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	288/516



infraestructuras y brindar servicios (vínculo 2); de las inversiones de cualquier índole para llevarlo a cabo (vínculo 3), que también pueden relacionarse con las labores de coproducción y supervisión por parte de los mismos usuarios (vínculo 6); del acceso y uso por parte de los usuarios de los recursos (vínculo 1), del impacto que provocan las infraestructuras y servicios en los recursos (vínculo 4) o de la accesibilidad que facilitan las infraestructuras y servicios necesarios para ese uso (vínculo 5); y de la influencia que ejercen los elementos externos sobre los recursos territoriales disponibles (vínculo 7) o sobre los propios usuarios para facilitar el acceso a dichos activos (vínculo 8). A pesar de la eficacia de este esquema para captar y plantear con enorme sencillez la multiplicidad de interrelaciones que tienen lugar en un territorio y proponemos un esquema modificado de la propuesta original de Anderies *et al.* (2003), reflejada en la Ilustración 6.3.

Ilustración 6.3: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo ampliado



FUENTE: Elaboración propia, basada en Anderies *et al.* (2003).

En ella incorporamos dos aspectos:

- En primer lugar, la influencia que el entorno ejerce en los propios proveedores de infraestructuras y servicios [vínculo 8 entre las entidades (E) y (C)]. En el caso de sociedades altamente centralizadas política y económicamente, esta influencia resulta determinante sobre la capacidad de actuación de los entes territoriales.
- Además, y en coherencia con el énfasis en la racionalidad limitada y condicionada de los individuos, hacemos explícitas las decisiones de los usuarios y proveedores. Éstas se manifiestan en las estrategias de vida y de producción que llevan a cabo tanto los usuarios como los proveedores de



recursos territoriales [entidad (F)]. La retroalimentación (indicada por el doble sentido de los vínculos 9) manifiesta la posibilidad de aprender de los efectos de sus decisiones.

Más allá de las implicaciones conceptuales de este esquema, consideramos que supone un aporte relevante por las opciones metodológicas que se pueden derivar y que son relevantes para nuestro estudio.

Pretendemos elaborar un marco conceptual del territorio como sistema complejo, que nos permita estudiar el territorio a partir de la emergencia de rasgos propios del sistema. Aún tratándose de un objeto complejo, necesitamos recurrir a unidades más simples del sistema (Boisier, 2003; Morin, 2005). De ahí que hayamos optado por definir ‘subsistemas territoriales’ o ‘subsistemas socioecológicos complejos’ que nos permitirán precisar conceptualmente el análisis empírico a realizar en la investigación y avanzar en la elección de la metodología de análisis más adecuada para nuestro propósito.

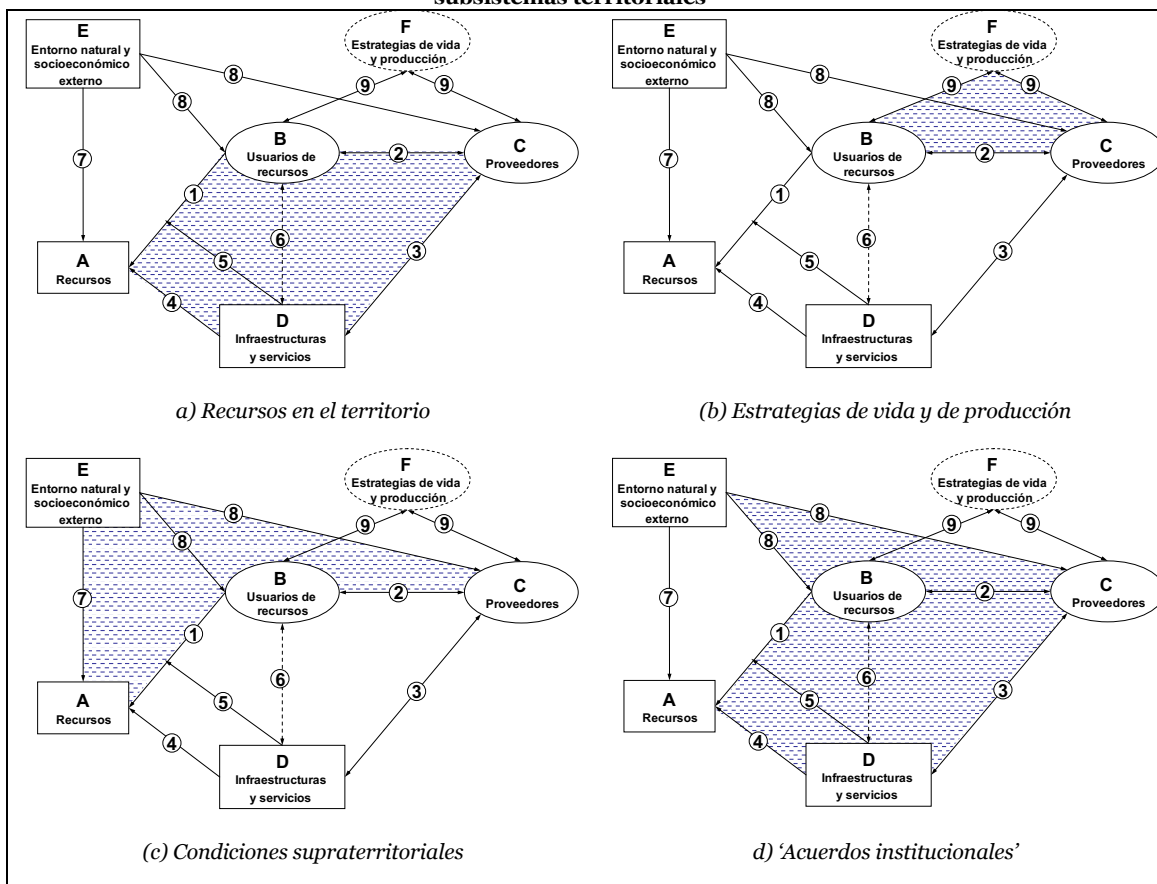
6.3.2. Subsistemas complejos en el territorio rural

Atendiendo a las referencias en la literatura más cercanas a nuestros enfoque y objetivos de investigación, se han definido cuatro ‘subsistemas territoriales’ correspondientes a los respectivos ámbitos de estudio más habituales y desarrollados en la literatura especializada. De forma análoga, estos ámbitos de estudio se han reflejado en la Ilustración 6.3 del sistema socioecológico complejo ampliado, dando lugar a cuatro polígonos, cuyos vértices corresponden a las entidades territoriales consideradas y en el que se incluyen las interrelaciones entre éstas como reflejo de las dinámicas de uso e intercambio entre las entidades.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	290/516



**Ilustración 6.4: Modelo conceptual de un sistema socioecológico complejo ampliado:
subsistemas territoriales**



FUENTE: Elaboración propia, basada en Anderies *et al.* (2003)

Como se aprecia en la Ilustración 6.4, los cuatro subsistemas territoriales definidos son:

- Subsistema (a): dotación de recursos en el territorio, correspondiente al polígono A-B-C-D (Ilustración 6.4.a);
- Subsistema (b): estrategias de vida y de producción, asociado al polígono B-C-F (Ilustración 6.4.b);
- Subsistema (c): influencia de las condiciones supraterritoriales, vinculado con el polígono A-B-C-E (Ilustración 6.4.c);
- Subsistema (d): organización de 'acuerdos institucionales', correspondiente al polígono A-B-E-C-D (Ilustración 6.4.d).

Aún cuando estas delimitaciones excluyen al resto de entidades y vínculos del sistema, en sentido estricto no cabe obviar la influencia que éstos siempre siguen ejerciendo sobre cada 'subsistema'. Es una delimitación práctica que nos permite ordenar qué ámbitos se suelen priorizar al estudiar estos subsistemas territoriales propuestos.



Aunque suponemos que la definición de cada uno de estos subsistemas es bastante elocuente por sí misma, consideramos conveniente definir con algo más de detalle cuáles son las entidades y los vínculos específicos que los integran. Hemos elaborado esta propuesta de ‘subsistemas territoriales’ a partir de los aportes bibliográficos relevantes en aspectos que dotan de contenido a cada subsistema. Ahí radica la pertinencia de incluir una revisión bibliográfica en este apartado, en cuanto representa un primer ejercicio de validación del esquema de análisis propuesto y, a su vez, nos permite conformar y concretar el contenido de cada subsistema, conscientes de las dificultades para definir un único marco conceptual factible para analizar el territorio de manera integral.

a.1) Recursos en el territorio

Los definimos como los activos y bienes (tangibles e intangibles) disponibles en el territorio que conforman el entorno inmediato en el que la población debe desarrollar sus estrategias de vida y de producción.

La identificación de los recursos en el territorio tiene como referente fundamental el marco de activos y capacidades (*assets y capabilities*) desarrollado por Sen (1985; 1997). Con esta base, la propuesta de los ‘medios de vida sostenibles’ (Bebbington, 1999; Ellis, 2000) adelanta una tipología de cinco capitales (natural, humano, cultural, social y producido) en los que se sintetizan el conjunto de activos y bienes que necesitan los hogares para desarrollar estrategias de vida y de producción sostenibles. Aunque las implicaciones para definir políticas y programas han sido planteadas para este nivel de hogares (Scoones, 1998; Rakodi, 1999; Dorward *et al.*, 2001), el uso de este marco conceptual puede ser aplicado a una escala mayor (Ellis, 2000) y ya existen referencias que hablan de ‘capitales territoriales’ (Cocklin y Aston, 2003; Emery y Flora, 2006).

Entre estos capitales, la línea de estudios sobre capital social ha permitido abrir un campo muy prometedor para trabajar en este ámbito multidisciplinar²⁴. De un lado, al atender la capacidad de articularse ‘horizontalmente’ (integración) entre individuos y agentes territoriales, dimensión que ha recibido una mayor atención al relacionarse positivamente con un aumento en las opciones y activos disponibles para vivir (Nugent, 1993; Heller, 1996; Durston, 1999; Sanders *et al.*, 2000; Ruben y Van Strien, 2001; Bowles y Gintis, 2002). Por otro, en relación a la tipificación de organizaciones y

²⁴ La unanimidad en esta valoración no impide la discusión – estéril en opinión de algunos (Bastiaensen y Vaessen, 2002) – sobre si el capital social debe ser contemplado como un *recurso* al alcance de la población (en términos de la red de contactos con los que un individuo u organización interactúa y a los que puede recurrir para buscar trabajo, dinero, información, apoyo informal, ayuda, etc.) o como un *efecto* de las interrelaciones entre los miembros de una sociedad (cuya manifestación más inmediata sería el tejido asociativo y organizacional). Resulta complejo tratar de desvincular ambos aspectos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	292/516



agentes territoriales en el nivel local, según los mecanismos de funcionamiento y de organización más relevantes (Uphoff, 1993; Piccioto, 1995), en función del origen, recursos disponibles y las estrategias de vida y de producción que pueden desarrollar (Maldidier y Marchetti, 1996; Marín y Pauwels, 2001; Bebbington, 2003), e incluso según la incidencia en el uso de recursos críticos para un marco geográfico delimitado, como sucede con las cuencas hidrográficas (Falck, 1999).

La propia valoración del ‘stock’ de capital social también ha abierto una línea de trabajos con metodologías muy diversas, desde eminentemente cualitativas (Garrido y Moyano, 2002) hasta la aplicación de métodos e información cuantitativa (Isham *et al.*, 1995), entre los que hay que incluir el estudio de Pérez García (2005) sobre capital social en España y el estudio de Morales Gutiérrez (2001) sobre cooperativismo en Andalucía.

Más en consonancia con las propuestas de la multifuncionalidad en el ruralismo europeo, la valoración de intangibles están encontrando un nuevo impulso, sea en el estudio del paisaje como resultado del proceso histórico de ocupación del territorio (Sabio e Iriarte, 2003) o como recurso a ser gestionado (Mata *et al.*, 2001) o en una perspectiva más economicista para la identificación de aspectos que podrían ser susceptibles de apoyo público (Atance *et al.*, 2001; Arriaza *et al.*, 2002; Gómez-Limón y Atance, 2004; Vidal y Llopis, 2004).

Entre los recursos intangibles, los valores y actitudes identificados como tales disponen de un marco conceptual análogo al descrito para los medios de vida. Durston (2003) distingue entre capital cultural en un plano abstracto y capital social en el plano conductual. Imprescindibles resultan los aportes de Boisier (1997, 1999, 2003), retomados y aplicados en Alburquerque *et al.* (2001), quien propone hablar de nueve formas de capital (económico, institucional, cultural, simbólico, humano, psicosocial, social, cívico y cognitivo) que se sintetizan en uno sólo, el ‘capital sinérgico’ de una sociedad²⁵.

En este marco, habría que distinguir las aproximaciones más sociopolíticas de otras más empresariales que asocian lo que denominan “entornos innovadores” a la emergencia de actitudes como la colaboración, la competencia, o la capacidad de innovar o de generar y compartir conocimientos a (Alburquerque, 2002; Caravaca *et al.*, 2002 y 2003; Esparcia *et al.*, 2003; Martínez, 2004). En cuanto al enfoque sociopolítico, suele estudiarse en ámbitos territoriales relativamente amplios, en el

²⁵ Definido como “la capacidad social de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtener así un producto final mayor que la suma de los componentes” (Alburquerque *et al.*, 2001: 70).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	293/516



entendido de que son recursos representativos de determinados colectivos sociales (Montenegro y Cuadra, 2001) y que pueden ser asimilables con pequeñas precisiones a niveles territoriales menores, en tanto que permean con relativa facilidad siempre y cuando existan los medios y cauces para ello (Ortega-Hegg, 2001; Ortega-Hegg y Castillo, 2001; Navarro y Pérez-Yruela, 2003). Una aproximación delimitada geográficamente surge del estudio de las ‘agrocidades mediterráneas’ (López-Casero, 1989; López-Ontiveros, 1994 y 2003b) y de la influencia que tiene la estructura social en la vertiente simbólica de roles e identidades que asumen la población (López-Casero, 1997 y 2000).

a.2) Estrategias de vida y de producción

Asumimos la definición de Bebbington (1999) sobre las estrategias de vida y de producción, al definirlas como el conjunto de decisiones y acciones que realizan los individuos para llevar a cabo una vida saludable y con sentido.

En torno a este subsistema, se pueden identificar las siguientes líneas de trabajo. Por un lado, la identificación de las funciones que cumplen los capitales o recursos en el territorio para los hogares y cómo éstos diseñan las estrategias de vida más adecuadas a los recursos accesibles (Scoones, 1998; Rakodi, 1999; Dorward *et al.*, 2001). Las dificultades para disponer de los recursos necesarios, sea por la falta de éstos o por la incapacidad para insertarse en las ‘arenas’ donde se negocian (Bastiaensen *et al.*, 2002), provocan un aumento de la vulnerabilidad en hogares y agentes económicos, en especial en zonas que son afectadas de manera recurrente por desastres naturales (Clemens *et al.*, 2001; Holt-Giménez *et al.*, 2001), lo que conlleva en situaciones extremas a la búsqueda de entornos de vida y de trabajo más favorables (Mordt, 2002). Habitualmente esta pérdida de capital humano suele ser valorada como un indicio negativo para las posibilidades de desarrollo en los territorios (Cózar, 2000; Baumeister, 2001 y 2004; García Urbina, 2004); aunque con frecuencia se trate de decisiones tácticas y temporales que permiten complementar fuentes de ingresos (Ton, 2000; Adams y Page, 2005), ofrecen nuevos canales de modernización de la mano del retorno de los ‘hijos del pueblo’ (Cózar y García, 1998) y disminuyen la presión demográfica y la presión ecológica sobre la tierra (Bebbington, 2003).

Además de los recursos tangibles, cualquier intento de cambiar las estrategias de vida y de producción no puede obviar la influencia de recursos intangibles como los valores y actitudes sociales locales, sea para impulsar la acción colectiva (Mendoza, 2000; OIT-Instituto Nitlapán, 2003), aprender de forma permanente a tomar decisiones que tengan en cuenta los cambios en el entorno (Lal *et al.*, 2001), abandonar paradigmas de actuación que fueron adecuados en el pasado (Vaessen *et al.*, 2000), introducir

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	294/516



innovaciones en los patrones habituales de actividad económica en el territorio (Cooke y Gómez, 1998; Berdegú *et al.*, 2001), y responder a los incentivos provenientes del entorno (Pérez-Yruea *et al.*, 2000; Buesa *et al.*, 2002; Gordillo, 2003).

Cuando no se trata de estos activos intangibles locales, los lastres pueden estar determinados por un entorno que entorpece cualquier cambio de estrategias y la introducción de innovaciones de cualquier tipo por los agentes territoriales. En este ámbito, existen referencias que analizan la capacidad de reacción y adaptación de los agentes locales al entorno, sea originada por la falta de institucionalidad para brindar recursos o servicios necesarios (Bebbington, 1996; CEPAL, 1999; Arteaga, 2000; Flores y Rello, 2002), para atenuar las amenazas que el entorno representa para el territorio (Maya, 2002; Mendoza, 2002) o para adecuarse a las nuevas oportunidades que ofrecen los cambios en dicho entorno (Moyano y Garrido, 2003).

a.3) Condiciones supraterritoriales

Las condiciones supraterritoriales las definimos como los elementos y factores del entorno externo que condicionan la disponibilidad de recursos en el territorio y las estrategias de vida y de producción de la población, y sobre las cuales la capacidad de incidencia de los agentes territoriales es reducida. En coherencia con los planteamientos que concilian los enfoques ‘descendente’ y ‘ascendente’, hay que considerar los canales de influencia de ese entorno en las condiciones del territorio.

Un primer acercamiento se plantea a partir de la misma localización de los territorios en relación a su entorno, por los costes (implícitos e explícitos) que supone para el desarrollo de cualquier actividad (Amin, 1998). Dejando a un lado los aportes neoclásicos sobre la ‘teoría de la localización’²⁶, los aspectos de proximidad se han vinculado normalmente a la posición de los núcleos humanos en relación a la jerarquía de asentamientos (Sancho Hazak, 1997; INETER, 2002). La incorporación de otros rasgos socioeconómicos propios de cada territorio ha permitido matizar estas clasificaciones netamente demográficas para originar tipologías territoriales diversas (para las zonas rurales, véase Wiggins y Proctor, 2001; Murdoch *et al.*, 2003; Schejtman y Berdegú, 2003; DGPR, 2004; Godenau *et al.*, 2004).

La profundización e influencia del sistema democrático ocupan un lugar destacado, sea con una perspectiva histórica desde los estudios de ciencias políticas (Hicks y Misra, 1993; Booth y Richard, 1998) sea en la corriente histórica del nuevo institucionalismo económico (Weingast, 1995; North *et al.*, 2002). En este ámbito, los procesos de

²⁶ Véase la siguiente referencia para una revisión exhaustiva de los aportes clásicos a este respecto: University of Washington, Department of Geography, Location-Theoretical Traditions [Web en línea] faculty.washington.edu/krumme/450/traditions.html [Consulta: 1-10-2005].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	295/516



descentralización política reciben especial atención por lo que representan de devolución de autonomía y capacidad de actuación a los entes públicos locales (Revesz, 1998; Ortega-Hegg, 2001). Incluso en aquellas sociedades en las que se presupone un sistema de distribución de competencias ya consolidado, las demandas por parte de los niveles administrativos subnacionales siguen siendo objeto de atención (Ramíó, 1998; Porras, 2003; Girón, 2004; Mitxelena, 2004) y, por tanto, conforman procesos sociopolíticos en permanente cambio.

Siguiendo la secuencia argumental, otra línea de estudios observa el impacto de trasladar los ámbitos de decisión al nivel local para incrementar las posibilidades de participación e influencia de los mismos agentes locales en políticas territoriales que les afectan (Bardhan, 1993; Zyl *et al.*, 1995; Heller, 1996; Lam, 1996; Tendler y Amorin, 1996; Lane, 1998; Velasco, 2000), así como la influencia de las estructuras sociales y de las élites locales para aprovechar esas oportunidades con ventaja sobre el resto de los agentes (Bardhan, 2001; Nugent y Robinson, 2000).

En la línea del capital social, esta apertura de espacios ‘desde arriba’ ofrece a los agentes territoriales un campo ampliado para incidir y lograr influencia en ámbitos de decisión externos y de nivel superior. Sin embargo, para insertarse en estos ámbitos superiores es imprescindible contar con la capacidad y los recursos apropiados. Es lo que en el campo de las ciencias políticas se asocia a los llamados ‘recursos políticos’ (Almond y Powell, 1997) y que, en una aproximación más elaborada del concepto de capital social de Woolcock, acaban convirtiéndose en la ‘capacidad de agencia’ (Krishna, 2001), un recurso imprescindible para trascender el ámbito territorial de actuación de cualquier colectivo y lograr el acceso a recursos de cualquier tipo fuera de su alcance inmediato (Birner y Wittmer, 2000; Baumann y Sinha, 2001), o incluso para su propia supervivencia (Fox, 1996; Díaz-Albertini, 2003).

En este subsistema territorial podríamos incluir también el análisis de la capacidad del ámbito público central para crear condiciones territoriales propicias para el desarrollo. En un primer momento mediante la creación de infraestructuras y dotación de servicios básicos y avanzados (Peck *et al.*, 1996; Hayami y Platteau, 1997; Izquierdo, 1997; Ondategui, 1998; Delgado y Álvarez, 2002; Salvador, 2002), con lo que ello implica para incentivar la oferta privada a través de la demanda y el consumo público (Caramés y Lago, 1997; Jaén y Ortega, 2002). También es reseñable la constitución de acuerdos de gestión entre el sector público y privado, los conocidos como partenariados público-privados (PPP) a los que nos referiremos en el siguiente apartado. El impacto de este último tipo de intervenciones suele trascender el ámbito de las propias inversiones

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	296/516



materiales para incidir notablemente en la generación de intangibles de enorme valor, en especial, en áreas con tejidos socioinstitucionales debilitados.

Además de la dotación de infraestructuras, en términos sectoriales hay dos temas críticos para la mejora de las condiciones territoriales que están influidos por las condiciones supraterritoriales: el acceso a la tierra y la inserción en el sistema financiero. Ambos se consideran aspectos críticos para lograr la reducción de la pobreza y asentar las bases mínimas que permitan estrategias de vida y de producción sostenibles en la población.

Junto al énfasis en diseños más precisos e institucionalizados de las políticas de tierras (Deininger, 2003), debemos añadir el análisis de los efectos contradictorios que han provocado las reformas agrarias y las estrategias de readecuación a la falta de capital en los beneficiarios afectados (Jonakin, 1996; D'Exelle y Bastiaensen, 2000). En el ámbito del sistema financiero, las condiciones estructurales pueden tener un efecto aún más crítico sobre el territorio (Rodríguez, 1997; Nusselder, 2001), a pesar del potencial que la línea de estudios de microfinanzas sugiere sobre los esquemas alternativos e informales de financiación que logran insertarse y articularse con el tejido socioeconómico local, no sólo en las acciones incipientes (Bastiaensen *et al.*, 2001; Bastiaensen y D'Exelle, 2002; Vaessen *et al.*, 2002), sino incluso en iniciativas plenamente consolidadas (Medel y Domínguez, 2004).

a.4) 'Acuerdos institucionales'

El último subsistema territorial recoge los objetivos y las formas fundamentales que toman la acción conjunta en el territorio. Definimos estos 'acuerdos institucionales' como el resultado de la acción conjunta entre los agentes del territorio; a ellos nos referimos al tratar la gobernanza adaptativa para la resiliencia de un sistema socioecológico. Contemplamos seis áreas fundamentales de estudio.

Esta capacidad de acción conjunta está estrechamente ligada con el estudio de la gobernanza (Stoker, 1998). A pesar de la confusión que suele haber en las aproximaciones a este término (Apreda, 2006), dos aspectos parecen estar asumidos: sus efectos beneficiosos sobre el crecimiento económico (Kaufmann y Kraay, 2002; Kaufman *et al.*, 1999, 2006) y la necesidad de disociar la gobernanza de una visión limitada al gobierno (Jordan *et al.*, 2005). No obstante, el rol del gobierno en promover este tipo de acción colectiva es fundamental (Hood, 1991) así como la propia organización político-administrativa del sector público (Rodríguez González, 2003). Esta organización acarrea con frecuencia problemas en la interacciones entre los niveles de gobierno (Thompson, 2005), cuestión muy relacionada con los problemas de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	297/516



escala en la generación de una gobernanza capaz de gestionar sistemas ecológicos (Gibson *et al.*, 2000; Cash *et al.* 2006; Cumming *et al.*, 2006; Young, 2006).

La gestión sostenible de los recursos naturales se ha convertido en una área muy atendida, en especial, los mecanismos de gestión y coordinación alrededor de los bienes comunales (*common-pool resources*) (Ostrom 1990; 1994; Ostrom *et al.*, 1994), sobre todo en lo relacionado con la gestión de recursos forestales, hídricos y sistemas piscícolas. A pesar de las críticas a la metodología y al alcance de estos estudios (Agrawal y Gibson, 1999; Agrawal, 2001 y 2003), se ha abierto una línea de investigación muy fructífera en la identificación de las condiciones que subyacen al éxito de este tipo de ‘acuerdos institucionales’ (Bardhan, 1993; Hargman *et al.*, 2002; Barret *et al.*, 2005), la influencia que pueden ejercer entes públicos locales en promoverlos (Larson, 2001, 2002 y 2004; Ramos *et al.*, 2001; Pérez-Soba y Solá, 2004; Douglas, 2005) y la efectividad de intervenciones diseñadas desde fuera del propio ámbito de los bienes comunales (Ruiz, 2003; Hawkesworth y García, 2003). En éste último caso, siempre esté latente el riesgo de profundizar las dinámicas excluyentes en el territorio cuando, paradójicamente, el objeto de las intervenciones sea reducirlas (Rhi-Sausi, 2000; Alemán, 2002; Molenaers, 2002; Baland *et al.*, 2002; Cleaver, 2005).

Un tipo de acuerdos institucionales más avanzados surge de la creación de incentivos para promover estos acuerdos institucionales a nivel territorial, en especial, vinculados a la generación de bienes públicos retribuíbles desde el nivel macro y gestionados en el nivel local (Allaire y Blanc, 2003). Las experiencias de gestión silvopastoril para la captación de CO₂ pueden representar un ejemplo (Ruiz, 2003), al igual que los ‘contratos territoriales de explotación’ en Francia, un tipo de acuerdos formalizados entre agentes territoriales y el nivel público central (Ramos *et al.*, 2001; Berriet-Sollicet *et al.*, 2003; Iacovo, 2003; Durand, 2003)

Una cuarta área surge de la apertura de espacios de gestión pública a la participación de los colectivos sociales y agentes en la elaboración de presupuestos participativos (Giménez *et al.*, 2002; Baiocchi, 2003), la construcción de infraestructura urbana con la implicación de la población (Ostrom, 1996), la gestión de servicios y recursos públicos (Beall, 1997; Albuquerque, 2003), la gestión del territorio rural (Rodríguez González, 2003) o la propia elaboración de políticas nacionales y del diseño de incentivos para mejorar su opciones estratégicas (Iniciativa por el Desarrollo Rural, 2001; Romero y Ferrero, 2004). Este tipo de servicios también se generan por medio de acuerdos entre gobiernos locales para la prestación de servicios públicos, en la forma de mancomunidades o consorcios en los que pueden involucrarse actores del sector

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	298/516



privado (Ortega-Hegg y Navas, 2000; Wallace, 2004), acciones que están inevitablemente asociadas a un mínimo de capacidades técnicas y de gestión en los gobiernos locales (Mejía, 1994; Baldizón *et al.*, 1998; Nickson, 2000; Ortega-Hegg y Wallace, 2001; Ortega-Hegg *et al.*, 2001; Rocha, 2003).

En una línea más empresarial hay que subrayar el peso de los acuerdos articulados alrededor de una cadena productiva entre las unidades productivas del territorio, en la forma de cooperativa (Bel y Caballero, 2002; Maya, 2002) o, en sistemas más complejos como los ‘distritos industriales’ (Becattini, 1979, 1990 y 2002; Becattini *et al.*, 2003; Bertini, 1999; Parrilli, 1998 y 1999), los ‘sistemas productivos locales’ (Méndez y Gil, 1994; Caravaca *et al.*, 2002; Fernández y Ariza, 2004; Molina y Martínez, 2004) o los ‘sistemas regionales de innovación’ (Edquist *et al.*, 2001), aprovechando la tradición productiva de establecimientos manufactureros y de pequeñas y medianas empresas en los núcleos urbanos que logran progresar.

Un último tipo de acuerdos institucionales profusamente estudiado en la literatura anglosajona son los ‘partenariados público-privados’ (*public-private partnerships*, PPP). Estos se refieren a una diversidad de modelos de gestión para la provisión de capitales tangibles y servicios de infraestructuras públicas que requieren una fuerte inversión privada (Kessides, 1993). Las diferencias entre estos modelos dependen de cómo se reparta el riesgo entre los participantes en el partenariado, oscilando entre una prestación gubernamental y la completa privatización. Esta visión de acción conjunta ha encontrado una amplia difusión en el campo de la cooperación al desarrollo, con iniciativas impulsadas desde redes y agencias multi- y bilaterales²⁷.

Nuestra metodología de análisis se compone de una conceptualización del objeto de estudio y de un instrumental coherente con la visión del territorio como sistema complejo y dinámico. Con la exposición que sigue a continuación finalizamos la revisión del marco teórico que sustenta nuestra propuesta conceptual del territorio rural.

6.4. CONDICIONES Y FACTORES INFLUYENTES EN LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS RURALES

Estamos en condiciones de explicitar los rasgos y condiciones que posteriormente validaremos en nuestra aplicación empírica. De esta forma concluiremos la elaboración

²⁷ Véanse las siguientes webs en línea: GTZ. *Public-Private Partnership* <www.gtz.de/de/unternehmen/2362.htm>; UNDP. *Public Private Partnerships For The Urban Environment* <pppue.undp.org/> [Consulta: 15-3-2007].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	299/516



del marco teórico y avanzamos el aporte necesario para lograr el primer objetivo instrumental que nos fijamos: “*Elaborar una propuesta teórica para la conceptualización del territorio rural*”.

Denominamos ‘territorio rural resiliente’ al territorio rural con capacidad para impulsar procesos de adaptación y de cambio. A partir de la revisión de las teorías del ciclo adaptativo y del capital social proponemos cuatro rasgos fundamentales en un ‘territorio rural resiliente’:

- De la teoría del ciclo adaptativo, el *potencial*, asociado a los activos disponibles en un territorio y susceptibles de ser puestos en valor, y el *control interno*, referido a la habilidad de los agentes por influir y orientar los procesos clave de su territorio.
- De la teoría del capital social consideramos dos rasgos que contemplan la realidad de un territorio rural desde una perspectiva diferente: la *capacidad de articulación*, referida a la habilidad de los agentes locales para impulsar una acción conjunta, y la *capacidad de incidencia*, manifestación de la capacidad de los agentes locales para acceder a espacios exógenos que proveen recursos e influencia en decisiones que afectan al territorio.

En un territorio existen estos rasgos, en positivo, si se cumplen las condiciones necesarias y suficientes siguientes (Cuadro 6.4):

Cuadro 6.4: Condiciones asociadas a los rasgos emergentes de un territorio rural resiliente

RASGOS EMERGENTES	CONDICIONES
(R1) Potencial	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de recursos naturales con potencial de ser revalorizados. - Capital humano formado y con necesidades básicas satisfechas. - Infraestructuras adecuadas para articular el territorio y vincularlo con el exterior.
(R2) Control interno	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes locales influyentes en los procesos clave del territorio. - Sector público local con capacidad para proveer bienes públicos locales. - Sector público supralocal presente y con capacidad para ordenar la convivencia social y garantizar bienes públicos. - Agentes externos con influencia secundaria sobre procesos clave del territorio.
(R3) Capacidad de articulación	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos disponibles (recursos, autonomía, competencias) para la acción conjunta. - Agentes locales propensos a la cooperación y la acción conjunta. - Sector público promotor de la acción conjunta entre agentes locales.
(R4) Capacidad de incidencia	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno proveedor de incentivos y espacios para la incidencia de los agentes locales. - Redes y liderazgos dinamizadores que activan el capital social local. - Acción conjunta local vinculada a acuerdos institucionales policéntricos y/o agentes exógenos.

FUENTE: Elaboración propia.

- En un territorio con *potencial* existe:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	300/516



- ♦ *Dotación de recursos naturales con potencial de ser revalorizados:* existe una dotación suficiente de recursos naturales y ecosistemas en un estado adecuado de conservación y procesos de explotación que permiten su revalorización.
 - ♦ *Capital humano formado y con necesidades básicas satisfechas:* la población cuenta con un nivel educativo y saludable adecuado y dispone de servicios básicos garantizados.
 - ♦ *Infraestructuras adecuadas para articular el territorio y vincularlo con el exterior:* el territorio dispone de un tejido de infraestructuras (viales, de comunicación, de transporte, entre otras) suficientes y adecuadas para comunicar el territorio con el exterior y a los asentamientos humanos con los núcleos centrales del territorio.
- En un territorio con *control interno* existe:
- ♦ *Agentes locales influyentes en los procesos clave del territorio:* la gobernanza territorial depende de la acción de los actores locales, sea en los procesos de transformación económica, en la regulación del uso y explotación de recursos territoriales clave para el territorio y en la dinamización social e institucional endógena.
 - ♦ *Sector público local con capacidad para proveer bienes públicos locales:* la institucionalidad pública local dispone de capacidad para garantizar bienes públicos locales y ordenar la convivencia social, pues se establece sobre una 'base consensual'²⁸.
 - ♦ *Sector público supralocal presente y con capacidad para ordenar la convivencia social y garantizar bienes públicos:* la institucionalidad pública supraterritorial está presente y dispone de capacidad para garantizar bienes públicos y ordenar la convivencia social, también se asienta sobre una 'base consensual'.
 - ♦ *Agentes externos con influencia secundaria sobre procesos clave del territorio:* esta condición es complementaria y no excluyente de la referida a la acción de los agentes locales. Aun cuando agentes exógenos puedan incidir en la gobernanza territorial, esta incidencia debe estar subordinada a la ejercida por los agentes locales.

²⁸ Como expusimos en el capítulo quinto, la 'base consensual' de un orden político se compone de un sistema de creencias e instituciones compartidas entre el gobierno y la ciudadanía, unas decisiones políticas cuyo ámbito y alcance están limitadas y unos derechos sobre los activos de la sociedad bien definidos, ampliamente aceptados y defendidos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	301/516



- En un territorio con *capacidad de articulación* existe:
 - ♦ *Incentivos disponibles (recursos, autonomía, competencias) para la acción conjunta*: la acción conjunta entre agentes locales resulta más eficaz (económica y/o políticamente) que la acción individual de los agentes locales.
 - ♦ *Agentes locales propensos a la cooperación y la acción conjunta*: referida a la propensión de los individuos del sistema a la cooperación mutua y la acción conjunta como medio para resolver carencias, influir en agentes locales, canalizar demandas o defender derechos (individuales o colectivos).
 - ♦ *Sector público promotor de la acción conjunta entre agentes locales*: dado el carácter de bien público de esta capacidad de articulación, asumimos que el sector público local tiene capacidad para desempeñar un rol decisivo y actúa en ese sentido.
- En un territorio con *capacidad de incidencia* existe:
 - ♦ *Entorno proveedor de incentivos y espacios para la incidencia de los agentes locales*: los actores locales disponen de espacios democráticos abiertos que permiten la inserción e incidencia de las masas críticas locales y les ofrecen recursos para inducir procesos de transformación estructural en sus territorios.
 - ♦ *Redes y liderazgos dinamizadores que activa el capital social local*: el territorio dispone de capital humano local que actúa como catalizador de la revalorización de los recursos territoriales y de las externalidades generadas con la articulación de los agentes locales.
 - ♦ *Acción conjunta local vinculada a acuerdos institucionales policéntricos y/o agentes exógenos*: la acción conjunta entre agentes locales no queda aislada del entorno y lograr insertarse en una red más amplia de centros de decisión semiautónomos.

En resumen, los rasgos que caracterizan a un territorio resiliente pueden clasificarse desde dos teorías, al menos. De la teoría del ciclo adaptativo proponemos dos rasgos: el potencial y el control interno. De la teoría del capital social extraemos otros dos rasgos: la capacidad de articulación y la capacidad de incidencia.

En función del cumplimiento de las condiciones asociadas a los rasgos, cada teoría nos permite establecer cuatro clases de territorios rurales. De forma que un territorio puede ser caracterizado mediante la combinación de estas dos tipologías, una derivada de la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	302/516



teoría del ciclo adaptativo (Cuadro 6.5) y otra derivada de la teoría del capital social (Cuadro 6.6)

Cuadro 6.5: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno

		POTENCIAL	
		No existe	Existe
CONTROL INTERNO	CLASES		
	No existe
	Existe

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 6.6: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia

		CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN	
		No existe	Existe
CAPACIDAD DE INCIDENCIA	CLASES		
	No existe
	Existe

FUENTE: Elaboración propia.

Dado que las condiciones son necesarias y suficientes, cuando un territorio rural disponga de todas las condiciones asociadas a un rasgo en particular, concluiremos que ese territorio cuenta con ese rasgo.

Estas condiciones pueden verse influidas, en diferente grado, por factores vinculados al contexto sociocultural, económico e institucional y que no pueden asociarse a un único rasgo emergente. Las líneas de trabajo reseñadas en el apartado anterior para cada subsistema territorial señalan algunos aspectos fundamentales en las áreas rurales que también deben ser contemplados. Consideramos los siguientes factores:

- *Identidad local y actitudes colectivas*, arraigo de la población al territorio y actitudes que alimentan el sentido de pertenencia y confianza entre los miembros de una sociedad.
- *Ordenación de asentamientos humanos* que hace factible una distribución equilibrada de la actividad territorial.
- *Diversidad de fuentes de empleo y renta* en la población que permite generar una renta sostenida con autonomía y facilita su permanencia en el territorio.
- *Estructura agraria* con unidades productivas que disponen de capacidad y recursos para la innovación y la modernización.
- *Canales y medios de comunicación* difusores de recursos informativos que amplían los medios de vida al alcance de la población.
- *Distribución de la propiedad de la tierra* que incentiva el aprovechamiento productivo sostenible y desincentiva la ociosidad del recurso.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	303/516



- *Prestación adecuada y suficiente de servicios públicos* a la población que permita la atención de las necesidades básicas.

Con estos factores reelaboramos el cuadro previo y nos referiremos a las condiciones y factores influyentes en un territorio rural resiliente (Cuadro 6.7).

Cuadro 6.7: Condiciones y factores influyentes en un territorio rural resiliente

RASGOS EMERGENTES		CONDICIONES
DE LA TEORÍA DEL CICLO ADAPTATIVO	(R1) Potencial	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de recursos naturales con potencial de ser revalorizados. - Capital humano formado y con necesidades básicas satisfechas. - Infraestructuras adecuadas para articular el territorio y vincularlo con el exterior.
	(R2) Control interno	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes locales influyentes en los procesos clave del territorio. - Sector público local con capacidad para proveer bienes públicos locales. - Sector público supralocal presente y con capacidad para ordenar la convivencia social y garantizar bienes públicos. - Agentes externos con influencia secundaria sobre procesos clave del territorio.
DE LA TEORÍA DEL CAPITAL SOCIAL	(R3) Capacidad de articulación	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos disponibles (recursos, autonomía, competencias) para la acción conjunta. - Agentes locales propensos a la cooperación y la acción conjunta. - Sector público promotor de la acción conjunta entre agentes locales.
	(R4) Capacidad de incidencia	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno proveedor de incentivos y espacios para la incidencia de los agentes locales. - Redes y liderazgos dinamizadores que activan el capital social local. - Acción conjunta local vinculada a acuerdos institucionales policéntricos y/o agentes exógenos.
FACTORES		
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Identidad local y actitudes colectivas</i>, arraigo de la población al territorio y actitudes que alimentan el sentido de pertenencia y confianza entre los miembros de una sociedad. - <i>Ordenación de asentamientos humanos</i> que hace factible una distribución equilibrada de la actividad territorial. - <i>Diversidad de fuentes de empleo y renta</i> en la población que permite generar una renta sostenida con autonomía y facilita su permanencia en el territorio. - <i>Estructura agraria</i> con unidades productivas que disponen de capacidad y recursos para la innovación y la modernización. - <i>Canales y medios de comunicación</i> difusores de recursos informativos que amplían los medios de vida al alcance de la población. - <i>Distribución de la propiedad de la tierra</i> que incentiva el aprovechamiento productivo sostenible y desincentiva la ociosidad del recurso. - <i>Prestación adecuada y suficiente de servicios públicos</i> a la población que permita la atención de las necesidades básicas. 		

FUENTE: Elaboración propia.

De esta manera completamos nuestra propuesta teórica alrededor de las zonas rurales como sistemas socioecológicos complejos y alcanzamos el segundo objetivo que nos propusimos: “*Elaborar un marco teórico para la conceptualización del territorio rural*”. Esta propuesta conceptual del territorio consta de:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	304/516



- cuatro *subsistemas territoriales*, como unidades simples para acometer el estudio de esa realidad compleja (recursos territoriales, estrategias de vida y de producción, condiciones supraterritoriales y acuerdos institucionales);
- cuatro *rasgos emergentes* que deben estar presentes en las zonas rurales resilientes (potencial, capacidad de articulación, control interno y capacidad de incidencia);
- un conjunto de *condiciones* necesarias y suficientes asociadas a cada uno de estos rasgos emergentes;
- y un conjunto de *factores* vinculados al contexto sociocultural, económico e institucional del sistema territorial que influyen en las condiciones.

La combinación de los rasgos emergentes también nos permitirá elaborar dos tipologías para la clasificación de las zonas rurales, en función de los rasgos asociados a la teoría del ciclo adaptativo y de los asociados a la teoría del capital social.

Una vez planteada nuestra propuesta conceptual del territorio rural tenemos que completar el método de análisis con un instrumental coherente con esta visión sistémica del territorio rural.

Hemos asumido una aproximación al territorio como construcción social y desde una perspectiva ascendente. Optamos por considerar también un enfoque funcional y exploratorio que nos permita captar la complejidad del territorial rural y de las dinámicas relevantes que tienen lugar en él.

En el siguiente capítulo exploraremos el potencial de una herramienta asociada al pensamiento estratégico para indagar la emergencia de estos rasgos y condiciones en los territorios rurales. Con este último aporte habremos completado nuestra propuesta metodológica y procederemos a testarla y validarla en los cuatro casos de estudio.

6.5. BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, R.H. y J. PAGE (2005), "Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?", *World Development*, 33(10), 1645-1669.
- AGRAWAL, A. (2001), "Common property institutions and sustainable governance of resources", *World Development*, 29 (10), 1649-1672.
- AGRAWAL, A. (2003), "Sustainable governance of common-pool resources: context, methods and politics", *Annual Review of Anthropology*, 32, 243-262.
- AGRAWAL, A. y C. C. GIBSON (1999), "Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation", *World Development*, 27 (4), 629-649.
- ALBURQUERQUE, F. (2002), *Guía para agentes. Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional - Fundación Universitaria.
- ALBURQUERQUE, F. (2003), *Planes de desarrollo sostenible en los parques naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional - Fundación Universitaria - Universidad de Sevilla.
- ALBURQUERQUE, F.; P. RODRÍGUEZ, C. ROMÁN DEL RÍO y R. RUIZ (2001), "Aprendiendo a innovar: el caso de Andalucía", en: ROMÁN DEL RÍO (ed.), *op. cit.*, 61-134.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	305/516



- ALEMÁN, M. (2002), "El mercado de crédito rural en San Juan del Río Coco", en: BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 83-106.
- ALLAIRE, G. y M. BLANC (2003), "Local/global institutional systems of environmental public action", *Sociologia Ruralis*, 43 (1), 17-33.
- ALMOND, G. A. y G. B. POWELL (1997), *Comparative politics. System, process y policy*. Boston: Little, Brown y Company Inc.
- AMIN, A (1998), "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", *Ekonomiaz*, 41, 69-89.
- ANDERIES, J.M.; M.A. JANSSEN y E. OSTROM (2004), "A framework to analyze the robustness of socio-ecological systems from an institutional perspective", *Ecology and Society*, 9(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/> [Consulta: 24-3-2007].
- APREDA, R. (2006), "The Semantics of Governance", *Corporate Ownership and Control*, 3(2), 1-18.
- ARRIAZA, M.; J. GONZÁLEZ, P.RUIZ y J.A. CAÑAS (2002), "Determinación del valor de uso de cinco espacios naturales protegidos de Córdoba y Jaén", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 196, 153-172.
- ARTEAGA, C. (2000), *Modernización agraria y construcción de identidades. Identidad social, identidad laboral y proyectos de vida de temporeras/os frutícolas en Chile, El Palqui, 1969-1997*. México DF: Plaza y Valdés Editores.
- ATANCE, I.; I. BARDAJÍ y C. TIÓ (2001), "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)", *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales 'La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica'*, 7 y 8 de junio. Santiago de Compostela: Asociación Española de Economía Agraria (AEEA). [Documento en línea] <www.usc.es/idega/ignacioa.doc> [Consulta: 1-10-2005].
- ATRIA, R.; M. SILES, I. ARRIAGADA, L.J. ROBISON Y S. WHITEFORD (comp.) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Serie Libros de la CEPAL, 71. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Universidad del Estado de Michigan.
- BAIOCCI, G. (2003), "Emergent public spheres: talking politics in participatory governance", *American Sociological Review*, 68, febrero, 52-74.
- BALAND, J.M.; P. BARDHAN y S. BOWLES (ed.) (2002), *Inequality, collective action and environmental sustainability*. Santa Fe: Santa Fe Institute. [Publicación en línea] <discuss.santafe.edu/sustainability/papers> [Consulta: 24-3-2007]
- BALDIZÓN, Y.; M. SANDINO y N. LÓPEZ (1998), *Autonomía municipal y desarrollo económico local*, Serie Descentralización y desarrollo municipal, 15. Managua: Friedrich Ebert Stiftung.
- BARDHAN, P. (1993), "Analytics of the institutions of informal cooperation in rural development", *World Development*, 21 (4), 633-639.
- BARDHAN, P. (2001), "Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 73-102. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. [Documento en línea] <www.iigov.org/revista/?p=10_03> [Consulta: 1-10-2005]. ISSN 1560-5264.
- BARRET, C.B.; D.R. LEE y J.G. MCPEAK (2005), "Institutional arrangements for rural poverty reduction and resource conservation", *World Development*, 33(2), 193-197.
- BASTIAENSEN, J. (ed.) (2002), *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua: un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. Managua: Universidad Centroamericana (UCA) – Instituto Nitlapán.
- BASTIAENSEN, J. y B. D'EXELLE (2002), "Capital social para el desarrollo rural: el reto de los mercados financieros", *Revista Encuentro*, XXXIV (60), 22-34. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).
- BASTIAENSEN, J. y J. VAESSEN (2002), "Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual", en: BASTIAENSEN (ed.), *op.cit.*, 9-46.
- BASTIAENSEN, J.; J. VAESSEN y B. D'EXELLE (2001), "Capital social y financiamiento para el desarrollo rural local en Nicaragua: perspectivas institucionales sobre desempeño e impacto", en: CLEMENS y RUBEN (ed.), *op.cit.*, 211-229.
- BASTIAENSEN, J.; T. DeHERDT y J. VAESSEN (2002), *Poverty, institutions and intervention: a framework for an institutional analysis of poverty and local anti-poverty interventions*, Discussion Paper, 6. Amberes: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.
- BAUMANN, P. y S. SINHA (2001), *Linking development with democratic processes in India: political capital and sustainable livelihoods analysis*, Natural Resource Perspectives Papers, 68. Londres:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	306/516



- Overseas Development Institute – Department for International Development. [Documento en línea] <www.odi.org.uk/nrp/68.pdf> [Consulta: 30-9-2003].
- BAUMEISTER, E. (2001), *Nicaragua: migraciones externas*, Cuadernos del CONPES. Managua: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) – Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas (PRANAFP) – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- BAUMEISTER, E. (2004), *Movilidad espacial de la población nicaragüense a comienzos del nuevo siglo*, Serie Población y Desarrollo. Managua: Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República (SECEP) – Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- BEALL, J. (1997), “Social capital in waste – A solid investment?”, *Journal of International Development*, 9 (7), 951-961.
- BEBBINGTON, A. (1996), “Organizations and intensifications: campesino federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia”, *World Development*, 24 (7), 1161-1177.
- BEBBINGTON, A. (1999), “Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty”, *World Development*, 27 (12), 2021-2044.
- BEBBINGTON, A. (2003), “Capital social e intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales”, en: ATRIA *et al.*, *op.cit.*, 491-507.
- BECATTINI, G. (1979) “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale”, *Revista di Economia e Politica Industriale*, 1, 1-8.
- BECATTINI, G. (1990) 'The marshallian industrial district as a socio-economic notion'; en: PYKE, F.; G. BECATTINI y W. SENGENDERGER (eds.), *Industrial districts and local economic regeneration*, 37-51. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- BECATTINI, G. (2002) 'Industrial sectors and industrial districts: Tools for industrial analysis', *European Planning Studies*, 10, 483-493.
- BECATTINI, G.; M. BELLANDI, G. DEI OTTATI y F. SFORZI (2003), *From Industrial Districts to Local Development: An Itinerary of Research*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Ltd.
- BEL, P. y M.J. CABALLERO (2002), “La sociedad cooperativa: fórmula empresarial idónea para el desarrollo rural endógeno y sostenible”, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 194, 9-25.
- BENDAVID-VAL, A. (2001), *Análisis económico regional y local para profesionales*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional – Fundación Universitaria.
- BERDEGUÉ, J.; T. REARDON y G. ESCOBAR (2001), “La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas”, en: ECHEVARRÍA (ed.), *op. cit.*, 183-211.
- BERRIET-SOLLIEC, M.; C. DÉPRÉS y D. VOLLET (2003), “La multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité. Le cas des contrats territoriaux d'exploitation en Auvergne”, *Économie Rurale*, 273-274, 195-211.
- BERTINI, S. (1999), “Desarrollo endógeno de los sistemas de pequeñas empresas: algunas lecciones de la experiencia italiana”, *Revista Encuentro*, XXX (50), 51-67. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).
- BIRNER, R. y H. WITTMER (2000), “Converting social capital into political capital: how do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand and Columbia”, 8ª Conferencia ‘Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millenium’, 31 mayo al 4 de junio. Indiana: International Association for the Study of Common Property (IASCP). [Documento en línea] <dlc.dlib.indiana.edu/documents/diro/00/00/02/21/dlc-0000022100/birnerro41300.pdf> [Consulta: 15-2-2003].
- BLANCO, I. y R.C. GOMÁ (coord.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BOISIER, S. (1997), “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, *Revista de Estudios Regionales*, 48, 41-79.
- BOISIER, S. (1999), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, *Revista Estudios Sociales*, 99. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- BOISIER, S. (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, *Revista Reforma y Democracia*, 27. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). [Documento en línea] <www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf> [Consulta: 1-10-2005]
- BOOTH, J.A. y P.B. RICHARD (1998), “Civil society, political capital and democratization in Central America”, *The Journal of Politics*, 60 (3), 780-800.
- BOSQUE SENDRA, J. (2005), “Espacio geográfico y ciencias sociales. Nuevas propuestas para el estudio del territorio”, *Investigaciones regionales*, 6, 203-221.
- BOSSEL, H. (2001), “Assessing viability and sustainability: a systems-based approach for deriving comprehensive indicator sets”, *Conservation Ecology*, 5 (2): 12. [Documento en línea] <www.consecol.org/vol5/iss2/art12/> [Consulta: 1-1-2005]. ISSN 1708-3087.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	307/516



- BOWLES, S. y H. GINTIS (2002), "Social capital and community governance", *The Economic Journal*, 112, F419-F436.
- BUESA, M.; T. BAUMERT, J. HELJST y M. MARTÍNEZ (2002), "Los factores determinantes de la innovación: un análisis econométrico sobre las regiones españolas", *Economía industrial*, V (347), 67-84.
- CAÑIZARES, E. (2002), *Análisis del ámbito de actuación de los Grupos de Desarrollo Rural y de otras demarcaciones funcionales para la consolidación del enfoque territorial del desarrollo rural en Andalucía*. Trabajo profesional Fin de Carrera inédito, dirigido por RAMOS, E. y M.M. DELGADO. Córdoba: Universidad de Córdoba – Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes (ETSIAM) – Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria
- CARAMÉS, L. y S. LAGO (1997), "Desarrollo regional, gasto público e infraestructuras de transporte: el modelo centro-periferia de Paul Krugman", *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 7 (2), 383-401.
- CARAVACA, I.; G. GONZÁLEZ, P. LÓPEZ y R. SILVA (2003), "Los espacios emergentes en Andalucía", en: MOYANO y PÉREZ-YRUELA, (ed.), *op. cit.*, 393-421.
- CARAVACA, I.; G. GONZÁLEZ, R. MÉNDEZ, y R. SILVA (2002), *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda - Junta de Andalucía.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (1965), *Plan Comunidad Cristiana de Bienes. Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficiencia de la Iglesia en España* (Tomo I). Madrid: Euramérica.
- CASH, D.W.; W.N. ADGER; F. BERKES; P. GARDEN; L. LEBEL; P. OLSSON; L. PRITCHARD Y O. YOUNG (2006), "Scale and cross-dynamics: governance and information in a multilevel world", *Ecology and Society*, 11(2). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/> [Consulta: 24-3-2007].
- CATTAN, N. (2002), "Redefining territories: functional regions", *4ª Working Party on Territorial Indicators*, 24 y 25 enero. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – Directorate for Public Governance and Territorial Development. [Documento en línea] <www.oecd.org/dataoecd/42/60/15181241.doc> [Consulta: 1-10-2005].
- CEPAL (1999), *Centroamérica: cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural*, LC/MEX/L.406, 12 de octubre. México: Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [Documento en línea] <www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/6/LCMEXL406/L406.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- CLEAVER, F. (2005), "The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty", *World Development*, 33(6), 893-906.
- CLEMENS, H. y R. RUBEN (ed.) (2001), *Nueva ruralidad y política agraria. Una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- CLEMENS, H.; A. SANDERS y R. CRUZ (2001), "Vulnerabilidad y desastres naturales: el caso de los agricultores de Las Segovias, Nicaragua", en: CLEMENS y RUBENS (ed.), *op. cit.*, 141-156.
- COCKLIN, C. y M. ALSTON (2003), *Community sustainability in rural Australia: A question of capital?*. Canberra: Academy of the Social Sciences in Australia - Center for Rural Social Research.
- COMISIÓN EUROPEA (1988), "El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo el 29 de julio de 1988 (COM(88)501 final)", *Boletín de las Comunidades Europeas – Suplemento*, nº 4, 5-71. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONAPO (1999), *Centros proveedores de servicios: una estrategia para atender la dispersión de población*. Méjico: Comisión Nacional de Población (CONAPO) – Secretaría de Gobernación (SEGOB). [Documento en línea] <www.conapo.gob.mx/publicaciones/1999/PDF/99008.pdf> [Consulta: 1-4-2005].
- COOKE, P. y M. GÓMEZ (1998), "Dimensiones de un sistema de innovación regional: organizaciones e instituciones", *Ekonomiaz*, 41, 47-67.
- COQ, D. (2004), "Epistemología, economía y territorio: del individualismo al holismo", *Revista de Estudios Regionales*, 69, 115-136.
- CÓZAR, M.E. (2000), "Los recursos humanos en un espacio natural protegido: Sierra Nevada", *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 30, 325-346. [Documento en línea] <redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=17103012&iCveNum=366> [Consulta: 1-10-2005]. ISSN 0210-5462.
- CÓZAR, M.E. y P. GARCÍA (1998), "Población y territorio en Andalucía surmediterránea. Cambios en la demografía de finales de siglo", *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 28, 45-76.
- CUADRA, E.; A. PÉREZ, y A. SALDOMANDO (1998), *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996*. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	308/516



- CUMMING, G.S.; D.H. CUMMING y C.L. REDMAN (2006), "Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences and solutions", *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art14/> [Consulta: 24-3-2007].
- D'EXELLE, B. y J. BASTIAENSEN (2000), "Property rights, missing markets and agricultural diversification: consolidation of agrarian reform in Masaya, Nicaragua", en: RUBEN y BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 98-114.
- DEININGER, K. (2003), *Land policies for growth and poverty reduction*, Policy Research Report. Washington DC: Banco Mundial – Oxford University Press.
- DELGADO, M.J. e I. ÁLVAREZ (2002), "Dinámica de los equipamientos de transporte, comunicaciones y energía de las regiones españolas", *Boletín ICE Económico*, 2726, 9-15.
- DELGADO, M.M.; E. RAMOS y E. CAÑIZARES (2004), "New institutions in european rural development programmes: between the top-down and bottom-up approach. The case of Andalusia (southern Spain)", en: HUYLENBROECK *et al.* (ed.), *op. cit.*, 439-452.
- DGPR – DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL (2004), *Informe intermedio sobre la cohesión territorial. Resultados preliminares de los estudios de ORATE y de la Comisión de la UE*, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DÍAZ-ALBERTINI, J. (2003), "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad", en: ATRIA *et al.*, *op. cit.*, 247-301.
- DORWARD, A.; S. ANDERSON, S. CLARK, B. KEANE y J. MOGUEL (2001), "Asset functions and livelihoods strategies: a framework for pro-poor analysis, policy and practice", 74º *Seminario 'Livelihoods and Rural Poverty'*, septiembre. Wye: European Association of Agricultural Economists (EAAE).
- DOUGLAS, D.J.A. (2005), "The restructuring of local government in rural regions: a rural development perspective", *Journal of Rural Studies*, 21(2), 231-246.
- DURAND, G. (2003), "The French experience with Territorial Farming Contracts", en: Van HUYLENBROECK y DURAND (ed.), *op. cit.*, 129-141.
- DURSTON, J. (1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", *Serie Políticas Sociales*, 30, LC/L.1177-P/E. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [Documento en línea] <www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/7/lcl1177/lcl1177e.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- DURSTON, J. (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en: ATRIA *et al.*, *op. cit.*, 147-202.
- ECHEVARRÍA, R.G. (ed.) (2001), *Desarrollo de las economías rurales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- EDQUIST, C.; F. TEXIER y N. WIDMARK (2001), "El sistema regional de innovación de Gothia Oriental: estudio previo descriptivo", en: ROMÁN DEL RÍO (ed.), *op. cit.*, 221-268.
- EDR – UCO (2001), *Pautas metodológicas para la elaboración de las tesinas del máster*, mimeo. Córdoba: Equipo de Desarrollo Rural – Universidad de Córdoba.
- ELLIS, F. (2000), "A framework for livelihoods analysis", en: ELLIS, F. (ed.), *Rural livelihoods and diversity in developing countries*, 28-51. Oxford: Oxford University Press.
- EMERY, M. y C. FLORA (2006), "Spiraling Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework", *Community Development: Journal of the Community Development Society*, 37(1), 19-35.
- ESPARCIA, J.; J. NOGUERA y V. FERRER (2003), "La innovación empresarial y la difusión como nuevos factores de desarrollo territorial. Una comparación entre dos áreas geográficas de diferente accesibilidad", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 36, 149-160.
- FALCK, M.C. (coord.) (1999), *Memoria del Encuentro Internacional 'Ruralidad sostenible basada en la participación ciudadana. Cambiando la perspectiva del desarrollo'*. Tegucigalpa: Secretaría de Agricultura y Ganadería - Centro El Zamorano.
- FERNÁNDEZ, L. y J.A. ARIZA (2004), "Análisis estratégico de los sistemas productivos locales: el caso del mueble de Lucena (Córdoba, España)", *Revista de Estudios Regionales*, 71, 109-130.
- FLORES, M., y F. RELLO (2002), *Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*. México DF: Plaza y Valdés Editores.
- FOX, J. (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, 24 (6), 1089-1103.
- FUTEMMA, C.; F. CASTRO, M.C. SILVA-FORSBERG y E. OSTROM (2002), "The emergence and outcomes of collective action: an institutional and ecosystem approach", *Society and Natural Resources*, 15, 503-522.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	309/516



- GALLUP, J.L.; A. GAVIRIA, y E. LORA (2003), *Is geography destiny? Lessons from Latin America*. Washington: InterAmerican Development Bank - Stanford University Press.
- GARCÍA URBINA, A. (2004) *Nicaragua: tendencias de la distribución espacial y migración interna*, Serie Población y Desarrollo. Managua: Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República (SECEP) – Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- GARRIDO, F. y E. MOYANO (2002), “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas LEADER II y PRODER en Andalucía”, *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época (33), 67-96.
- GIBSON, C.C.; E. OSTROM y T.K. AHN (2000), “The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey”, *Ecological Economics*, vol.32, 217-239.
- GIMÉNEZ, M.; R. GOMÁ, E. GUTIÉRREZ y C. RIERA (2002), “Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos”, en: BLANCO y GOMÁ (Coord.), *op. cit.*, 65-91.
- GIRÓN, E. (2004), “Reflexión retrospectiva sobre el proceso autonómico andaluz y sus vicisitudes”, *Revista de Estudios Regionales*, 69, 139-162.
- GOBIERNO DE NICARAGUA (2004), *Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo*. Managua: Secretaría Técnica de la Presidencia.
- GODENAU, D.; M. HERNÁNDEZ Y M. FEBLES (2004), “Tipificación de zonas rurales a través del análisis multivariante de información extraída de sistemas de información geográfica. El caso de Tenerife”, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203, 85-109.
- GÓMEZ BENITO, C. y J.J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (ed.) (1997), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A. e I. ATANCE (2004), “Identificación de objetivos públicos para el apoyo al sector agrario”, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203, 49-84.
- GORDILLO, G. (2003), “Cambio y riesgo: la agricultura familiar en un mundo globalizado”, *Conferencia ‘La importancia del enfoque territorial en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe’*, 20 y 21 de marzo. Milán: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [Documento en línea] <www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/bid/pdf/mil2003.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- HAGMANN, J.; E. CHUMA, K. MURWIRA, M. CONNOLLY y P. FICARELLI (2002), “Success factors in integrated natural resource management R&D: lessons from practice”, *Conservation Ecology*, 5(2): 29. [Documento en línea] <www.consecol.org/vol5/iss2/art29/> [Consulta: 1-1-2005]. ISSN 1708-3087.
- HAWKESWORTH, S. y J.D. GARCÍA (2003), “Potentials and constraints of the farmer-to-farmer programme for environmental protection in Nicaragua”, *Land Degradation & Development*, 14 (2), 175-188.
- HAYAMI, Y. y J.-P. PLATTEAU (1997), *Resource endowments and agricultural development: Africa vs. Asia*, Serie Recherche – Cahiers de la Faculte des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion, 192. Namur: Centre de Recherche en Économie du Développement (CRED).
- HELLER, P. (1996), “Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, India”, *World Development*, 24 (6), 1055-1071.
- HERVIEU, B. (1996), “El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo”, en: RAMOS, E. y J. CRUZ (ed.), *Hacia un nuevo sistema rural*, Serie Estudios, 99, 27-48. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).
- HICKS, A. y J. MISRA (1993), “Two perspectives on the Welfare State. Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982”, *American Journal of Sociology*, 99 (3), 668-710.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. et al. (2001), “Medición de la resistencia agroecológica campesina frente al huracán Mitch”, en: CLEMENS y RUBEN (ed.), *op.cit.*, 119-140.
- HOOD, C. (1991), “A public management for all seasons”, *Public Administration*, 69, 3-19.
- HUYLENBROECK, G. van; W. VERBEKE y L. LAUWERS (ed.) (2004), *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*. Amsterdam: Elsevier.
- IACOVO, F. di (2003), “New trends in the relationship between farmers and local communities in Tuscany”, en: HUYLENBROECK y DURAND (ed.), *op. cit.*, 101-125.
- INETER (2002), *Propuesta de estrategia de desarrollo de los centros urbanos*, junio, mimeo. Managua: Gobierno de Nicaragua – Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA (2001), *Bases para un Plan de Desarrollo Rural en Nicaragua. Una propuesta para la discusión y la acción*. Managua: Editorial Imprenta UCA – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	310/516



- ISHAM, J.; D. NARAYAN y L. PRITCHETT (1995), "Does participation improve performance? Establishing causality with subjective data", *The World Bank Economic Review*, 9 (2), 175-200.
- IZQUIERDO, R. (1997), "La financiación de las infraestructuras de transporte terrestre en España", *Economistas*, 15 (74), 369-377.
- JAÉN, M. y M. A. ORTEGA (2002), "Incidencia del sector público empresarial autonómico sobre la actividad económica andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, 64, 15-41.
- JANSSEN, M.A. y E. OSTROM (2006), "Governing social-ecological systems", en: TESFATSION, L. y K.L. JUDD (ed.), *Handbook of computational economics*, vol.2, cap.15. Elsevier B.V.
- JONAKIN, J. (1996), "The impact of structural adjustment and property rights conflicts on Nicaraguan agrarian reform beneficiaries", *World Development*, 24 (7), 1179-1191.
- JORDAN, A.; R.K. WURZEL y A. ZITO (2005), "The 'rise' of new policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?", *Political Studies*, 53(3), 477-496.
- KAUFMANN, D. y A. KRAAY (2002), "Growth without governance", *Economía*, 3(1), 169-229.
- KAUFMANN, D.; A. KRAAY y M. MASTRUZZI (2006) "Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996 – 2005", *World Bank Policy Research Working Paper*, 4012. Washington DC: Banco Mundial [Documento en línea] <www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters> [Consulta: 24-3-2007]
- KAUFMANN, D.; A. KRAAY y P. ZOIDO (1999), "Governance Matters", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2196. Washington DC: Banco Mundial. [Documento en línea] <siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govmatrs.pdf> [Consulta: 24-3-2007].
- KESSIDES, C. (1993), *Institutional options for the provision of infrastructure*, Urban Development Discussion Papers, 212. Washington DC: Banco Mundial. [Documento en línea] <www.worldbank.org/urban/publicat/wbdp212.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- KRISHNA, A. (2001), "Moving from the stock of social capital to the flow of benefits: the role of agency", *World Development*, 29 (6), 925-943.
- KRUGMAN, P. (1998), "The role of geography in development", *Annual Conference on Development Economics*, 20 y 21 de abril. Washington DC: Banco Mundial. [Documento en línea] <www.worldbank.org/html/rad/abcde/krugman.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- LAL, P.; H. LIM-APPLEGATE y M. SCOCCIMARRO (2001), "The adaptive decision-making process as a tool for integrated natural resource management: focus, attitudes and approach", *Conservation Ecology*, 5 (2): 11. [Documento en línea] <www.consecol.org/vol5/iss2/art11/> [Consulta: 1-1-2005]. ISSN 1708-3087.
- LAM, W.F. (1996), "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan", *World Development*, 24 (6), 1039-1054.
- LANE, D.W. (1998), "Political bases of rural industrialization: Korea and Taiwan, China", en: HAYAMI, Y. (ed.) *Toward the rural-based development of commerce and industry. Selected experiences from East Asia*, EDI Learning Resources Series, 211-240. Washington: Banco Mundial.
- LARSON, A.M. (2001), *Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua*. Managua: Instituto Nitlapán - Universidad Centroamericana (UCA).
- LARSON, A.M. (2002) "Natural resources and decentralization in Nicaragua: are local governments up to the job?", *World Development*, 30 (1), 17-32.
- LARSON, A.M. (2004), "Formal decentralisation and the imperative of decentralization 'from below': a case study of Natural Resource Management in Nicaragua", *European Journal of Development Research*, 16 (1), 55-70.
- LÓPEZ-CASERO, F. (2000), "Sobre la desigualdad social en las agrocidades mediterráneas. Una Aproximación Metodológica", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 179-206.
- LÓPEZ-CASERO, F. (1989), *La agrocidad mediterránea*, Serie Estudios, 57. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- LÓPEZ-CASERO, F. (1997), "Identidad, estructura social y desarrollo local. Redefinición del pueblo, con referencia especial a las agrocidades", en: GÓMEZ BENITO y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (ed.), *op. cit.*, 673-704.
- LÓPEZ-ONTIVEROS, A. (2003a), *Geografía de Andalucía*. Barcelona: Editorial Ariel.
- LÓPEZ-ONTIVEROS, A. (2003b), "Las Agrocidades Andaluzas", en: MOYANO y PÉREZ-YRUELA, *op. cit.*, 337-359.
- LÓPEZ-ONTIVEROS, A. (1994), "La agrocidad andaluza: Caracterización, estructura y problemática", *Revista de Estudios Regionales*, 59-91.
- LOVELL, C.; A. MANDONDO y P. MORIARTY (2002), "The question of scale in integrated natural resource management", *Conservation Ecology*, 5(2): 25. [Documento en línea] <www.consecol.org/vol5/iss2/art25/> [Consulta: 1-1-2005]. ISSN 1708-3087.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	311/516



- MAGFOR-DGET (2004), *Manejo integrado de cuencas hidrográficas. Matagalpa y Jinotega*. Managua: Dirección General de Estrategias Territoriales (DGET) – Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR).
- MALDIDIER, C. y P. MARCHETTI (1996), *El campesino finquero (Tomo 1): El potencial económico del campesinado nicaragüense*. Managua: Instituto Nitlapán - Consejo de Universidades Flamencas (VLIR).
- MARÍN, Y. y S. PAUWELS (2001), *El campesino finquero (Tomo 2): Hacia una modernización incluyente de la Región Central*. Managua: Instituto Nitlapán - Universidad Centroamericana (UCA).
- MARTÍNEZ, M.C. (2004), “La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: el valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento”, *Información Comercial Española*, 812, 55-69.
- MATA, R.; J. GÓMEZ y S. FERNÁNDEZ (2001), “El paisaje, calidad de vida y territorio”, *Análisis local*, 37, 27-40.
- MAYA, M. (2002), “Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico”, *CIRIEC : Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 43, 85-105.
- MEDEL, B. y J. M. DOMÍNGUEZ (2004), “La vinculación territorial de las cajas de ahorros”, *Papeles de Economía Española*, I (100), 306-320.
- MEJÍA, J.C. (1994), *Problemática y desarrollo municipal*. México DF: Plaza y Valdés - Universidad Iberoamericana.
- MÉNDEZ, R. y J.M. GIL (1994), “Innovación en la pequeña empresa y sistemas productivos locales: el caso de Fuensalida (Toledo)”, *Revista de Estudios Regionales*, 39, 161-178.
- MENDOZA, R. (2000), “Hierarchical legacy in coffee commodity chains”, en: RUBEN y BASTIAENSEN, *op. cit.*, 58-76.
- MENDOZA, R. (2002), *La paradoja del café. El gran negocio mundial y la peor crisis campesina*. Managua: Instituto Nitlapán - Oxfam - Ayuda Cristiana.
- MILBERT, A. (2002), “A system of sustainability for german regions”, *4º Working Party on Territorial Indicators*, Discussion Paper, 1 de julio. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – Directorate for Public Governance and Territorial Development. [Documento en línea] <www.oecd.org/dataoecd/43/27/15168939.doc> [Consulta: 1-10-2005].
- MITXELENA, C. (2004), “Los tributos cedidos en el nuevo modelo de financiación autonómica: un enfoque retrospectivo y prospectivo desde Andalucía y Cataluña”, *Revista de Estudios Regionales*, 69, 163-184.
- MOLENAERS, N. (2002), “Redes sociales y acceso a recursos escasos. ¿Acceso a intervenciones externas como producto de la exclusión social local?”, en: BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 193-220.
- MOLINA, F.X. y M.T. MARTÍNEZ (2004), “Distrito industrial, capital humano disponible y desempeño. El sector cerámico en Castellón”, *Revista de Estudios Regionales*, 69, 89-114.
- MONTENEGRO, S. y E. CUADRA (2001), *Jóvenes y cultura política en Nicaragua: la generación de los 90*. Managua: Editorial Hispamer.
- MONTRESOR, E. y A. BETTOCCHI (2003), “Rural development: the role of public and private institutions at regional level”, *80ª Conferencia 'New policies and institutions for european agriculture'*, 24 al 26 de septiembre. Gante: European Association of Agricultural Economists (EAAE).
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (dir.) (2001), *El impacto de la política de desarrollo rural de Andalucía en la construcción del capital social*. Córdoba: INSA-ETEA – Junta de Andalucía – Consejería de Agricultura y Pesca.
- MORDT, M. (2002), *Sustento y sostenibilidad en la frontera agrícola. La evolución de la frontera en el sudeste de Nicaragua*. Managua: Instituto Nitlapán - Universidad Centroamerica (UCA).
- MOYANO, E. y F.E. GARRIDO (2003), “La sociedad rural en Andalucía”, en: MOYANO y PÉREZ-YRUELA (ed.), *op. cit.*, 299-336.
- MOYANO, E. y M. PÉREZ-YRUELA (ed.) (2003), *La sociedad andaluza 2000*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA) - Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- MURDOCH, J.; P. LOWE, N. WARD y T. MARDSEN (2003), *The differentiated countryside*. Londres: Routledge Studies in Human Geography.
- NAVARRO, C.J. y M. PÉREZ-YRUELA (2003), “Cultura política en Andalucía”, en: MOYANO y PÉREZ-YRUELA (ed.), *op. cit.*, 127-147.
- NICKSON, A. (2000), “Los retos de los gobiernos locales en América Latina”, *Síntesis: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 33 / 34, 41-59. Madrid.
- NORTH, D.C., W. SUMMERHILL y B.R. WEINGAST (2002), “Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 9-59. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. [Documento en línea] <www.iigov.org/revista/?p=12_03> [Consulta: 1-10-2005]. ISSN 1560-5264.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	312/516



- NUGENT, J. (1993), "Between state, markets and households: a neoinstitutional analysis of local organizations and institutions", *World Development*, 21 (4), 623-632.
- NUGENT, J. y J.A. ROBINSON (2000), *Are endowments fate?*, Discussion papers, 3026. Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR). [Documento en línea] <ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/3206.html> [Consulta: 1-10-2003].
- NUSSELDER, H. (2001), "Finanzas rurales en Centroamérica: la vía difícil de la institucionalidad", en: CLEMENS y RUBENS (ed.), *op. cit.*, 159-178.
- OCDE (2000), *Territorial grids of OECD member countries*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). [Documento en línea] <www.oecd.org/dataoecd/41/17/15236001.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- OCDE (2002), *Territorial indicators of socio-economic patterns and dynamics*, DT/TDPC(2002)23. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (OCDE). [Documento en línea] <www.oecd.org/dataoecd/42/16/15181756.doc> [Consulta: 1-10-2005].
- OIT – INSTITUTO NITLAPÁN (2003), *Cadena de lácteos: La inserción de las mujeres a la economía globalizada. Estudio de caso municipios de Boaco y Santo Tomas en Nicaragua*, Proyecto Género, Pobreza y Empleo para América Latina. Managua: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe – Coordinación Subregional para América Central.
- ONDATEGUI, J.C. (1998), "Tecnología e industria en Andalucía: los proyectos de parques tecnológicos y científicos de Málaga y Sevilla", *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 28, 125-155.
- ORTEGA-HEGG, M. (2001), *Cultura política, gobierno local y descentralización, Nicaragua*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- ORTEGA-HEGG, M. y G. WALLACE (2001), *Nicaragua: experiencias de gestión municipal*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) - Centro Análisis Sociocultural (CASC) – Universidad Centroamericana (UCA).
- ORTEGA-HEGG, M. y J. NAVAS (2000), *Nicaragua. Descentralización y asociacionismo municipal*. Managua: Centro de Análisis Sociocultural (CASC) – Universidad Centroamericana (UCA).
- ORTEGA-HEGG, M. y M. CASTILLO (2001), *La gestión de los gobiernos locales desde la perspectiva de los ciudadanos. Así piensan los residentes de Nindirí*. Managua: Centro de Análisis Sociocultural (CASC) – Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- ORTEGA-HEGG, M.; M. CASTRO y G. WALLACE (2001), *Evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyectos de los gobiernos municipales de Nicaragua*, agosto, mimeo. Managua: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- OSTROM, E. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, E. (1994), *Neither market nor state: governance of common-pool resources in the twenty-first century*, Lecture series, 2. Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- OSTROM, E. (1996), "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development*, 24 (6), 1073-1087.
- OSTROM, E.; R. GARDNER, y J. WALKER (1994), *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PARRILLI, M.D. (1998), "La competitividad de la micro y pequeña industria de muebles en Nicaragua", *Cuadernos de investigación*, 3. Managua: Instituto Nitlapán – Universidad Centroamericana (UCA).
- PARRILLI, M.D. (1999), "La economía de las pequeñas y medianas industrias en Nicaragua", *Revista Encuentro*, XXX (50), 68-83. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).
- PECK, F.; I. STONE y M. ESTEBAN (1996), "Impacto de los parques tecnológicos en el desarrollo regional: el caso de Andalucía", *Economía industrial*, 309, 75-84.
- PEREIRA, D.; F. FERNÁNDEZ-SUCH, B. OCÓN y Ó. MÁRQUEZ (2004), *Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA) - Cáritas Española.
- PÉREZ GARCÍA, P. (2005), *La medición del capital social. Una aproximación económica*. Bilbao: Fundación BBVA.
- PÉREZ, E. C. y M.A. FARAHQ (coord.) (2003), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: CIRAD – Universidad Javeriana.
- PÉREZ-SOBA, I. y M.A. SOLÁ (2004), " 'La tragedia de los comunales': legalidad y realidad de los montes comunales en España", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203, 187-232.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	313/516



- PÉREZ-YRUELA, M.; J.M. SUMPSI, I. BARDAJÍ y M.M. GIMÉNEZ (2000), *La nueva concepción del desarrollo rural: estudio de casos*, Colección Politeya, 14. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) – Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA).
- PICCIOTO, R. (1995), *Putting institutional economics to work. From participation to governance*, Discussion Paper, 304. Washington: Banco Mundial.
- PORRAS, A. (coord.) (2003), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*. Granada: Editorial Comares.
- RAKODI, C. (1999), "A capital assets framework for analysing household livelihood strategies: implications for policy", *Development Policy Review*, 17, 315-342.
- RAMÍO, C. (1998), "Las comunidades autónomas: la evaluación en España del rendimiento de una experiencia singular de descentralización", *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, 1, 193-222. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) – Universidad de los Andes.
- RAMOS, E.; J.J. ROMERO, M. ROMERO y M. AMBROSIO (2001), "Hacia un contrato territorial de explotación", en: RAMOS, E. (coord.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Serie Estudios, 142. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- RAMOS, E.; M.M. DELGADO y C. DE LA ROSA (2001), "El caso de Los Alcornocales: un proceso de desarrollo rural entre la identidad natural y el protagonismo institucional", en: RODRÍGUEZ, J. M. (coord.) (2001), *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de casos de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*, 401-453. Barcelona: Editorial Bayer Hermanos.
- RENES, V.C. (2000), *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*. Madrid: Fundación de Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA) - Cáritas Española.
- REVESZ, B. (1998), "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú", *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, 1, 137-168. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) – Universidad de los Andes.
- RHI-SAUSI, J.L. (2000), "La cooperación descentralizada y las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina", *Síntesis: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 33 / 34, 211-222.
- ROCHA, J.L. (2003), "El apoyo municipal a las microempresas. Marco jurídico y valoración de actores claves", *Cuadernos de Investigación*, No.19, agosto. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Ford Foundation.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2003), "La organización político-administrativa de los espacios rurales como factor de desarrollo territorial", en: PÉREZ y FARAHQ (coord.), *op. cit.*, 197-212.
- RODRÍGUEZ, C.J. (1997), "El papel del sistema bancario en el desarrollo regional: ¿reparto o creación del crédito?", *Revista de Estudios Regionales*, 47, 117-139.
- ROMÁN DEL RÍO, C. (ed.) (2001), *Aprendiendo a innovar: regiones del conocimiento*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- ROMERO, J.J. y G.E. FERRERO (2004), *Desarrollo rural en Nicaragua. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- RUBEN, R. y D. VAN STRIEN (2001), "Capital social e ingresos familiares en Nicaragua: las redes de organizaciones rurales y productores agrícolas", en: CLEMENS y RUBEN, *op. cit.*, 233-256.
- RUBEN, R. y J. BASTIAENSEN (ed.) (2000), *Rural development in Central America. Markets, livelihoods and local governance*. Londres: Macmillan Press.
- RUIZ, A. (2003), "Sistemas silvopastoriles. Una alternativa para la venta de servicios ambientales y mejorar el nivel de vida de las familias ganaderas en Nicaragua", *Cuadernos de investigación*, 18. Managua: Instituto Nitlapán – Universidad Centroamericana (UCA).
- SABIO, A e I. IRIARTE (ed.) (2003), *La construcción histórica del paisaje agrario en España y Cuba*, Colección Historia y Paisaje, Serie Estudios, 2. Madrid: Instituto de Estudios Altoaragoneses – Universidad de Zaragoza – Los Libros de la Catarata.
- SALVADOR, J.A. (2002), "La red ferroviaria andaluza: infraestructuras y modelo territorial", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 32, 97-123.
- SANCHO HAZAK, R. (1997), "Estructura demográfica y tipificación de los asentamientos y áreas rurales españolas", en: GÓMEZ BENITO y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (ed.), *op. cit.*, 173-224.
- SANDERS, A.; H. CLEMENS y E. MOL (2000), "Credit and rural income: biases in credit supply by semi-formal financial institutions in Nueva Guinea, Nicaragua", en: RUBEN y BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 171-186.
- SAYER, J.A. y B. CAMPBELL (2001), "Research to integrate productivity enhancement, environmental protection and human development", *Conservation ecology*, 5 (2): 32. [Documento en línea] <www.consecol.org/vol5/iss2/art32/> [Consulta: 1-1-2005]. ISSN 1708-3087.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	314/516



- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2003), *Desarrollo territorial rural*, diciembre, mimeo. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Departamento de Desarrollo Sustentable. [Documento en línea] <www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870> [Consulta: 1-10-2005].
- SCOONES, I. (1998), *Sustainable rural livelihoods. A framework for analysis*, Working paper, 72. Sussex: Institute of Development Studies (IDS). [Documento en línea] <www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp72.pdf> [Consulta: 1-1-2005].
- SEN, A. (1985), *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- SEN, A. (1997), “Human capital and human capability”, *World Development*, 25 (12), 1959-1961.
- STOKER, G. (1998), “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- STORPER, M. (1998), “Las economías regionales como activos relacionales”, *Ekonomiaz*, 48, 11-45.
- TENDLER, J. y M.A. AMORIM (1996), “Small firms and their helpers: lessons on demand”, *World Development*, 24 (3), 407-426.
- THOMPSON, N. (2005), “Inter-institutional relations in the governance of England’s national parks: a governmentality perspective”, *Journal of Rural Studies*, 21(3), 323-334.
- TON, G. (2000), “Seasonal migration and peasant livelihood strategies: migration of nicaraguan smallholders to Costa Rica”, en: RUBEN y BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 210-227.
- TROITINO VINUESA, M.A. (2002), *Elementos y técnicas de análisis territorial*, mimeo. Oviedo: Universidad de Oviedo – Máster en Desarrollo Local 2002-2004. [Documento en línea] <www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/74_MiguelAngelTroitino.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- UPHOFF, N. (1993), “Grassroots organizations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets”, *World Development*, 21 (4), pp.607-622.
- VAESSEN, J.; J. BASTIAENSEN, B. D’EXELLE y M. ALEMÁN (2002), “El Fondo de Desarrollo Local en Wiwili: inserción social, cobertura y perspectivas de innovación institucional para el desarrollo local equitativo”, en: BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 173-191.
- VAESSEN, J.; O. CORTEZ y R. RUBEN (2000), “Transformation of cooperative organizations: pathways of change for agricultural production cooperatives in León-Chinandega, Nicaragua”, en: RUBEN y BASTIAENSEN (ed.), *op. cit.*, 115-138.
- VALLE, B. (1985), *Geografía agraria de Los Pedroches*. Córdoba: Excmo. Diputación Provincial de Córdoba.
- VALLES, M.S. (2003), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- VALLÉS-FERRER, J. (coord.) (1997), *Economía andaluza*. Sevilla: Algaida Editores.
- VELASCO, R. (2000), “La descentralización de la política industrial española, 1980-2000”, *Economía industrial*, 335 / 336, 15-34.
- VIDAL, M. y R. LLOPIS (2004), “Multifuncionalidad e identidad. Estudiantes de la Comunidad Valenciana ante la agricultura, el trabajo forestal y el turismo rural”, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 201, 57-77.
- WALLACE, G. (2004), *La cooperación intermunicipal en Nicaragua. Análisis de experiencias y propuestas de fortalecimiento*. Managua: Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) – Programa de Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (PROFODEM) - Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).
- WEINGAST, B. (1995), “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development”, *Journal of law, economics and organization*, (11) 1, 1-31.
- WIGGINS, S. y S. PROCTOR (2001), “How special are rural areas? The economic implications of location for rural development”, *Development Policy Review*, 19, 427-436.
- WOOLCOCK, M. (1998), “Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, 27, 151-208.
- YOUNG, O. (2006), “Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes”, *Ecology and Society*, 11(1). [Revista en línea] <www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27/> [Consulta: 24-3-2007].
- ZOIDO-NARANJO, F. (coord.) (2001), *Informe de desarrollo territorial de Andalucía*. Sevilla: Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional - Universidad de Sevilla - Fundación Sevillana.
- ZYL, J. van; T. BARBOSA, A.N. PARKER y L. SONN (1995), *Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil*, Policy Research Working Paper, 1498. Washington: Banco Mundial – Departamento de Agricultura y Recursos Naturales. [Documento en línea] <www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB>

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	315/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

/1995/08/01/000009265_3961019135652/Rendered/PDF/multi_page.pdf > [Consulta: 1-10-2005].

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	316/516



7. Una herramienta para la exploración de los sistemas socioecológicos complejos: el análisis estructural de prospectiva aplicado a los territorios rurales

7.1. INTRODUCCIÓN

Concluimos el capítulo previo con una propuesta conceptual del territorio rural basada en los aportes de las teorías del ciclo adaptativo y del capital social. En ella planteamos el territorio como un sistema socioecológico, complejo y evolutivo, integrado por cuatro subsistemas territoriales. Calificábamos a un territorio rural como resiliente en la medida que éste cumpliera con un conjunto de condiciones mínimas y suficientes, que indicaban la disponibilidad de cuatro rasgos emergentes. Hemos considerado también un conjunto de factores del contexto territorial que influyen en estas condiciones y que conciernen a la identidad local, los asentamientos, las fuentes de empleo y renta, la estructura agraria, los medios de información, la propiedad de la tierra y los servicios básicos.

Nos enfrentamos ahora a la elaboración de una propuesta metodológica de análisis del territorio. Tal y como planteamos en nuestro segundo objetivo instrumental (*“Elaborar y validar una metodología de exploración del territorio rural coherente con la conceptualización propuesta”*), al cual dedicamos el presente capítulo, la herramienta que utilicemos para el estudio del territorio debe ser coherente con la aproximación conceptual escogida. Frente a las habituales aproximaciones morfológicas al estudio de las zonas rurales, hemos optado por una aproximación ascendente al territorio rural como construcción social. Esto implica indagar en las percepciones de los agentes rurales.

El secular aislamiento de los ejes principales de producción, intercambio y comunicación han alimentado en las áreas rurales la percepción de un entorno complejo y muy dinámico. El éxito de las decisiones y las opciones para prosperar en los agentes locales pasaban por adecuarse a factores exógenos, sobre los que la capacidad de influencia ha sido tradicionalmente muy limitada. Esta circunstancia ha podido alimentar entre la población rural una idea determinista de sus posibilidades de progreso, siempre en función de la abundancia de los recursos endógenos disponibles (sobre todo, naturales) y del interés que despertaran esos recursos en agentes

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	317/516



exógenos. Poco podía hacerse desde el propio territorio para cambiar esa situación, salvo esperar la llegada de agentes externos con capacidad y recursos para aprovechar económicamente la riqueza del territorio. En consecuencia, el futuro no dependía tanto de la acción de los agentes locales y de alguna forma ‘venía dado’.

La nueva concepción del desarrollo de las zonas rurales asume la reversión de estas percepciones como ‘motor de cambio’. Frente a la percepción arraigada de un futuro dado, los programas e iniciativas para el desarrollo rural con base territorial animan a sus habitantes a construir su propio futuro. Promover la ‘construcción social’ del territorio se convierte en una forma de proyectar a futuro la imagen deseada del territorio, mediante un proyecto de desarrollo consensuado y enraizado en la acción de la población. Para ello, los nuevos enfoques ‘ascendentes’ para la planificación del desarrollo, apoyados en una mayor responsabilidad de las instituciones locales y una mayor implicación de los agentes locales, han ofrecido nuevas vías de cooperación social, institucional y económica, han favorecido el conocimiento y la difusión de una nueva cultura de desarrollo y han dado a conocer a los actores locales métodos de asociación y de debate con intereses diferentes, cuando no opuestos, para identificar programas y proyectos que suscitaban cambios en sus contextos social y económico (Capriati, 2001).

Sin embargo, los procesos de ‘construcción social’ de territorio que se han querido incentivar con estos nuevos enfoques ascendentes de planificación, con frecuencia, han acabado supeditados a la obtención de unos productos. La concertación ha sido, la mayor parte de las veces, un ejercicio de negociación formal entre actores que representaban puntos de vista contrapuestos. Las asociaciones territoriales se han establecido en torno a cuestiones específicas y han actuado como meros espacios de mediación de intereses para la definición de programas estratégicos y la aprobación de proyectos específicos, sin llegar a conformar visiones compartidas de territorio (Capriati, 2001). Con frecuencia, los planes resultantes de los ejercicios de planificación estratégica, los acuerdos para el funcionamiento de los grupos de acción local y las iniciativas locales de desarrollo ‘concretas’ que podían ser financiables, entre otros aspectos, se han convertido en las principales señas de la construcción de un territorio. No creemos que la ‘construcción social del territorio’ se deba reducir a la obtención de esos productos, sino que debe fundamentarse en un proceso de reflexión colectiva entre agentes locales que exponen, discuten y acuerdan una interpretación común sobre las posibilidades y los obstáculos para el desarrollo de sus áreas. En la medida que los agentes locales consensúan una interpretación de los problemas y obstáculos para el desarrollo, qué factores inciden y qué posibilidades de desarrollo tienen en sus zonas,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	318/516



se crean argumentos compartidos sobre el territorio y, de esa forma, se ‘construye territorio socialmente’; en términos de Boisier (2003), se genera ‘sinergia cognitiva’. Indagar en este proceso de reflexión colectiva puede ofrecernos elementos con gran valor para el estudio de los territorios.

El objetivo del presente capítulo es exponer una metodología para la exploración del territorio basada en la construcción colectiva del propio objeto de estudio (el territorio) elaborada y consensuada con agentes locales. En el primer apartado revisaremos el enfoque de la prospectiva, como método de trabajo adscrito a las disciplinas del pensamiento y la gestión estratégicos, especialmente indicado para estructurar y orientar procesos de planificación estratégica hacia el aprendizaje y la reflexión colectivos. Haremos un somero recorrido por las particularidades de este enfoque, sus campos de aplicación más habituales, las instituciones y los organismos especializados en esta técnica de análisis estratégico y las características que la convierten, a nuestro criterio, en un método apropiado para la ‘construcción social de territorio’.

A continuación abordaremos los fundamentos del método de escenarios de Michel Godet, una de las aproximaciones más reconocidas para trabajar en prospectiva. En especial, nos detendremos en el método de análisis estructural, técnica para revisar exhaustivamente las relaciones entre los elementos de un sistema y que permite estructurar y ordenar la reflexión colectiva alrededor del problema objeto de estudio. Esta técnica será de especial interés para llevar a cabo nuestro análisis empírico. Además de explicar sus fundamentos operativos, plantearemos las principales claves para interpretar los resultados obtenidos de su aplicación.

En la última parte del capítulo, presentaremos nuestra propia metodología para la exploración y el análisis del territorio, integrando los aportes del análisis estructural de prospectiva previamente expuestos. Como parte de esta exposición, propondremos un conjunto de elementos territoriales elaborados a partir de las condiciones y rasgos constituyentes de nuestra visión teórica del territorio. Estos elementos nos servirán para la aplicación del análisis estructural de prospectiva a nuestros casos de estudio. Concluiremos con algunas apreciaciones metodológicas adicionales, fruto de nuestra experiencia en la aplicación de este instrumento y que consideramos pueden ser de utilidad para quienes estén interesados en utilizar la herramienta.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	319/516



7.2. EL ENFOQUE DE LA PROSPECTIVA EN EL CONTEXTO DE LA 'CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO'

En los métodos de planificación ascendente promovidos desde los enfoques renovados del desarrollo en las zonas rurales, la 'construcción social del territorio' se convierte en un medio para incorporar en la gestión del desarrollo a las masas críticas existentes con capacidad de poner en valor los recursos del territorio. El diseño de proyectos de 'futuro' se propone dinamizar los territorios, elaborar argumentos compartidos para el cambio social, económico e institucional.

Desde propuestas más cercanas a los postulados del desarrollo económico local, a las que no son tan ajenos los planteamientos 'ruralistas', el desarrollo de los sistemas territoriales deben apoyarse en la capacidad para generar ventajas competitivas, mediante la movilización de los recursos endógenos para el diseño de estrategias y acciones innovadoras. Los proyectos de futuro estarían más dirigidos a promover la innovación como estrategia de acción de los agentes locales para anticiparse a los cambios en un entorno cada vez más dinámico, competitivo y abierto por efecto de la globalización. Las posibilidades para el desarrollo de los sistemas territoriales y para la reducción de las brechas entre ellos están cada vez más en función del acceso a factores tecnológicos y a un conocimiento 'explícito', codificado y transferible, que permita el intercambio y el acceso a formas más eficientes para la organización social e institucional y para la gestión de recursos. Pero también en la capacidad para poner en valor un conocimiento 'tácito' de difícil transferencia y fuertemente ligado al contexto cultural y territorial y arraigado en el colectivo social, a partir de la interacción entre los agentes sociales.

Ambas perspectivas comparten como factores clave para el desarrollo de los territorios la innovación, el apoyo en los recursos endógenos, el conocimiento como recurso estratégico y la capacidad de aprendizaje. En ambos casos, la 'construcción de futuro' se convierte en un proyecto colectivo para la proyección de una idea compartida de desarrollo que provoque cambios en los territorios, sean hacia la dinamización o hacia la innovación. Para que ese proyecto sea, en efecto, motor de cambio debe estar sustentado en un proceso de aprendizaje colectivo, desde el que se aliente el intercambio de competencias y experiencias entre los agentes locales implicados para que, en última instancia, éstos diseñen e implementen nuevas trayectorias y estrategias de vida y de producción.

Bajo esta perspectiva de aprendizaje colectivo, los procesos de 'construcción social de territorio' adquieren una nueva dimensión, apenas atendida desde los enfoques habituales de planificación estratégica. Sin embargo, dentro del campo del pensamiento estratégico también existen otros métodos de trabajo y herramientas que

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	320/516



ponen un especial énfasis en esos procesos de reflexión colectiva. En este ámbito, la prospectiva ofrece un enfoque singular para la ‘construcción de territorio’, a la par que ofrece un potencial de análisis considerable para su estudio.

La **prospectiva**¹ se define como el “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro, en una determinada materia” (RAE, 2003). Para la OCDE (1996) es el “conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos y/o sociales”. Se trata, por consiguiente, de una herramienta de apoyo a la formulación de estrategias y para la observación del entorno a largo plazo. Su principal objetivo es la identificación temprana de aquellos aspectos y tecnologías que pueden tener un gran impacto social, tecnológico y económico en el futuro para tratar de anticiparlos y adecuar la toma de decisiones en el presente a las condiciones previsibles². En el ámbito de la economía y de la gestión, la prospectiva suele ser de aplicación fundamental para la definición de políticas sectoriales en educación y empleo³, industria⁴, en sectores tecnológicos avanzados⁵ o, en un ámbito más cercano, en la ordenación territorial y la planificación urbana⁶.

Las experiencias existentes de aplicación de este campo del pensamiento estratégico permiten identificar cuatro enfoques como los más frecuentes (Keenan *et al.*, 2001):

- *Ciencia y tecnología*: en el que se incide sobre los desarrollos tecnológicos y sobre las oportunidades de mercado y las necesidades sociales. Ha sido el enfoque más

¹ En la literatura especializada, el término ‘prospectiva’ en castellano lo podemos asociar en la literatura francófona al término ‘prospective’ y en la literatura anglosajona al término ‘foresight’ (previsión, en castellano).

² Para una introducción al tema, véase RODRÍGUEZ, J. (2001), “Introducción a la prospectiva: metodología, fases y explotación de resultados”, *Economía industrial*, 342, 13-20.

³ Véanse las referencias siguientes: REY, R. (1998), “Desafíos de la escuela del futuro”, *Organización y Gestión Educativa*, 5, 19-31; IGLESIAS, C., J. R. CUADRADO y J. MESSINA (1998-1999), “El futuro del empleo en España: pautas de cambio, evolución y prospectiva de las cualificaciones laborales terciarias”, *Información Comercial Española*, 775, 103-112.

⁴ Véase el número especial 342 en la revista *Economía industrial* (2001) dedicado a la prospectiva en los sectores industriales en España.

⁵ Véanse las siguientes referencias: RODRÍGUEZ, J. (2000), “La prospectiva y la política de innovación, herramientas estratégicas clave para la competitividad”, *Economía industrial*, 331, 91-100; SANZ, L., C. CABELLO Y F. ANTÓN (2000), “La prospectiva como herramienta para la política científica y tecnológica”, *Revista Arbor*, 167 (657), 79-110; GIMÉNEZ, V. M. (2002), “Tecnologías de la información. Cambio e intervención social. Un ejercicio prospectivo sobre transformaciones, incertidumbres y retos para la acción social en la Sociedad de la Información”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 59, 21-46; VENTURA, R. (2003), “La utilización de la técnica Delphi en el diseño de escenarios. Aplicación en el negocio de la televisión por cable”, *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 12 (3), 177-202.

⁶ Cfr. ESTEBAN, F. (2000), “La estratigrafía territorial europea: una dimensión prospectiva del desarrollo regional”, *Revista de Obras Públicas*, Año 147 (3402), 11-17; BIELZA, V. (2002), “Experiencias y replanteamiento de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad”, *Geographicalia*, 41, 37-57.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	321/516



común en el ámbito nacional y en el que los resultados en ámbitos subnacionales suelen ser menos relevantes.

- *Desarrollo sectorial*: centrado en el estudio del desarrollo económico, en el surgimiento y desarrollo de actividades empresariales, el tejido de PYMES y los vínculos y redes entre empresas e industrias de un mismo sector económico.
- *Social*: se incide sobre el desarrollo humano, abarcando materias como la demografía, los asentamientos, la identidad, el sentido de pertenencia, la ciudadanía, interconexiones, capital humano, educación y formación, y asistencia sanitaria.
- *Territorial*: en el que la región se considera en su totalidad integrando áreas como la geografía, la política, la economía y el desarrollo humano. Propiamente, este último campo puede entenderse como una combinación de los tres anteriores⁷.

Con estos cuatro enfoques identificados, los objetivos más frecuentes en los ejercicios de prospectiva regional están vinculados al desarrollo de la capacidad de cambio, al logro de una mayor influencia en los agentes políticos, la generación de visiones consensuadas, la creación de redes, la promoción de la competitividad, entre otras cuestiones. De una u otra forma, todos los ejercicios acaban orientándose hacia la doble meta de movilizar a los actores regionales y de informar a los responsables políticos (Keenan *et al.*, 2001).

Aplicado a los procesos de ‘construcción de territorio’, la prospectiva – como enfoque de trabajo – se convierte en una oportunidad para estimular y estructurar procesos de reflexión colectiva para elaborar una visión de futuro en las zonas rurales, que oriente las acciones presentes sobre las que se debe incidir para alcanzarlo (Godet, 2001; Gavigan y Scapolo, 2001). De esta manera, la prospectiva asume que el futuro ‘no viene dado’, sino que puede ser construido.

7.2.1. Características fundamentales de los ejercicios de prospectiva

La aplicación de un enfoque prospectivo al realizar procesos de planificación estratégica ofrece algunas características, en términos ideales, que favorecen la apropiación de los actores locales y, por ende, el proceso de aprendizaje colectivo. Algunas de las más relevantes (Capriati, 2001; Gavigan *et al.*, 2001; Keenan *et al.*, 2001):

⁷ A la vista de la experiencia acumulada en la aplicación de la prospectiva en el ámbito subnacional, el énfasis en uno u otro enfoque puede estar en función de la profundidad en el traspaso de competencias a los gobiernos regionales. Mientras en Francia la prospectiva territorial muestra una agenda social y política establecida y madura, en el Reino Unido el escaso traspaso de competencias a las regiones se traduce en un enfoque eminentemente empresarial en los ejercicios de prospectiva (Keenan *et al.*, 2001).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	322/516



- *El futuro como argumento de consenso*: los métodos más habituales para los ejercicios de prospectiva se apoyan en una evaluación precisa del presente con el fin de comprender las relaciones causales que informan sobre el futuro. Los ejercicios de creación de consenso se modelan en torno a los objetivos deseados para el futuro y derivan en una red de relaciones entre actores clave, implicados en su consecución. Así mismo, se promueve un mayor énfasis en que los actores públicos y privados compartan una visión de futuros posibles, a partir del cual conformar y utilizar los recursos disponibles en el presente para su realización.
- *Enfoque multidisciplinar*: los ejercicios de prospectiva examinan un rango amplio de factores específicos. De esta forma, promueven enfoques de trabajo que facilitan las aproximaciones multidisciplinarias y la participación de actores con puntos de vista, competencias y bases culturales diferentes, lo que añade valor al proceso de identificación de objetivos y prioridades.
- *Facilitación del consenso*: el énfasis sobre los intereses a largo plazo ayuda a la interacción entre actores diversos y, por ende, al proceso de construcción de visiones de futuro. Se tratan cuestiones desconectadas de los conflictos que tienen lugar en el presente y que puedan originarse en las presiones operativas. De esta forma, se evita la formación de asociaciones o grupos de interés centrados en cuestiones específicas surgidas de los problemas operativos o del presente.
- *Más atención al proceso de aprendizaje que al resultado*: Frente al énfasis que la planificación estratégica acaba situando en el producto final y en la organización y asignación de recursos para su operativización, los ejercicios de prospectiva ponen una especial atención en el proceso de reflexión y generación de consensos, animando a que el ejercicio de construcción de visiones se transforme en un proceso de aprendizaje colectivo capaz de alimentarse y ser alimentado por la yuxtaposición de diferentes competencias en los actores e instituciones participantes. Ciertamente, son procesos que requieren un tiempo considerable (entre 2 ó 3 años) y en los que se trata de promover continuamente el proceso de discusión y de debate entre los actores sociales y los económicos, lo que asegura una cierta continuidad y el análisis en profundidad de las cuestiones. De esta manera, un proceso de planificación puede convertirse en una oportunidad para inducir cambios en el comportamiento de los actores en vez de solamente identificar prioridades y objetivos.
- *Empleo de técnicas formales*: la discusión sin límite y el debate tienen su propio valor, pero son insuficientes para el logro de un consenso. La prospectiva se apoya, de manera fundamental, en métodos y técnicas para ordenar, estructurar y

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	323/516



synetizar la información procedente de diferentes puntos de vista y fuentes de información.

Todos estos elementos requieren, a priori, una condición fundamental: el compromiso pleno y continuado de los agentes territoriales clave para la temática. La continuidad de los agentes clave resulta fundamental no sólo por el interés de incorporar el conocimiento y la experiencia local en un ejercicio de reflexión colectiva, sino por tratarse de un proceso cuya meta fundamental es impulsar en los agentes territoriales un deseo de cambio, aunque sea a nivel intelectual. De ahí que nunca se debiera subcontratar la realización de este ejercicio de reflexión con agentes exógenos al territorio; aunque, a la vista del coste y las dificultades de coordinación de un ejercicio amplio, se suele optar por conformar grupos de trabajo compuestos por las partes interesadas y/o por expertos que acompañen este proceso (Keenan *et al.*, 2001; Godet, 2001: 88-89).

7.2.2. Tipología de técnicas y métodos de prospectiva

En el campo de la prospectiva existen una diversidad de técnicas y métodos formales. Estos métodos, por su grado de formalización, proveen resultados más operacionales que facilitan el logro de consensos sobre los aspectos debatidos; permiten valorar la consistencia de los aspectos estudiados y ayudan a identificar en qué cuestiones es necesario profundizar la discusión. Pero la importancia de estos métodos no sólo es proveer información; también son de gran ayuda para estructurar las discusiones y dinamizar las diferentes fases de un proceso en el que la interacción de los agentes implicados es fundamental.

A grandes rasgos, podemos distinguir entre métodos exploratorios y normativos, y entre métodos cuantitativos y cualitativos (Gavigan *et al.*, 2001):

- Según el enfoque de análisis del sistema:
 - Los métodos *exploratorios* plantean estudiar un sistema ‘hacia fuera’ (*outward bound*). Toman el presente como punto de partida y se orientan hacia el futuro a partir de la extrapolación de tendencias pasadas, de dinámicas de causalidad conocidas, o cuestionando los efectos de sucesos o factores extraordinarios que estuvieran fuera de las tendencias conocidas.
 - Los métodos *normativos*, por el contrario, están más enfocados ‘hacia dentro’ del sistema (*inward bound*). Comienzan con una visión preliminar de los escenarios futuros posibles y deseados que son de interés. A continuación, se plantean si estos ‘futuros’ son alcanzables o no, con las condiciones existentes en el presente (restricciones, recursos y tecnologías) y cómo pueden lograrse o evitarse.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	324/516



- Según las fuentes de información predominantes:
 - Los métodos *cuantitativos* conceden una mayor importancia a la representación numérica de los procesos o de los cambios propuestos. Junto a las ventajas de estos métodos (fiabilidad para medir y dar seguimiento, valorar la consistencia de los elementos y de los sistemas), con frecuencia no logran captar ciertos aspectos y procesos sociales y económicos, utilizando como sustitutivos aproximaciones erróneas o engañosas para su medición.
 - Los métodos *cualitativos* son empleados cuando los procesos de cambio son difíciles de cuantificar o cuando los datos requeridos no están disponibles. Estas técnicas cualitativas se sustentan en la estructuración y sistematización de la reflexión individual o el debate colectivo. Si hasta hace poco estas técnicas se apoyaban en ejercicios y medios de síntesis relativamente intuitivos, el desarrollo de herramientas y aplicaciones informáticas ha mejorado considerablemente la dimensión y las posibilidades para capturar y analizar datos cualitativos, así como para procesar y representar los resultados de los análisis.

Todos los métodos y técnicas tienen, en diverso grado, aspectos exploratorios y normativos, aunque en general, en la mayoría de los estudios de prospectiva se suelen primar los primeros. Las aproximaciones normativas son más frecuentes cuando ya existe un conjunto de objetivos y métodos consensuados. En estos casos, los ejercicios de prospectiva son de ayuda para la definición de prioridades, la toma de decisiones y la definición de rutas críticas de acción e indicadores de seguimiento para la medición del avance en el logro de los objetivos establecidos.

De manera similar, los métodos de prospectiva suelen ser predominantemente cualitativos, aunque también existen métodos que conceden más importancia a las técnicas estadísticas. Cada enfoque implica diferentes maneras de manejar la información. Aun cuando existe una considerable tendencia a manejar datos cuantitativos, éstos son muy limitados para probar las dinámicas de un fenómeno y suelen ofrecer información parcial y limitada sobre los sistemas estudiados. En cualquier caso, las interrelaciones entre ambos enfoques son inevitables aunque *“la prospectiva nunca podrá estar dominada por los métodos cuantitativos y sus resultados”* (Gavigan *et al.*, 2001: 28).

7.2.3. Un mapa institucional de la prospectiva

Los ejercicios más frecuentes de aplicación de la prospectiva están referidos al ámbito nacional. Aun tratándose de un enfoque del pensamiento estratégico desarrollado hace más de cinco décadas, en la actualidad existe una dinámica red de organismos e

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	325/516



instituciones implicadas en la aplicación de esta técnica. Sin ánimo de ser exhaustivos⁸, indicamos a continuación algunos organismos clave en nuestro ámbito más cercano.

En Europa, el principal organismo oficial vinculado al estudio y aplicación de la prospectiva es el Instituto para Estudios de Prospectiva y Tecnológicos (*Institute for Prospective and Technological Studies*, IPTS) de la Comisión Europea. En Francia, el centro Laboratorio de Investigación en Prospectiva Estratégica y Organización (*Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation*, LIPSOR) es el centro que acoge el trabajo desarrollado por Michel Godet, uno de los especialistas de más renombre en este campo. En España, de los organismos oficiales debemos destacar la Fundación Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial (OPTI), adscrita al Ministerio de Industria; la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia; y el Centro Andaluz de Prospectiva (CAP), adscrito a la Junta de Andalucía. En el sector privado, consultoras especializadas en este tipo de planificación estratégica son el Instituto de Prospectiva y Estudios Estratégicos, el Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia y CodeSyntax, todas ellas radicadas en el País Vasco. En el ámbito académico, de especial interés es el trabajo desarrollado por el Prof. Eneko Astigarraga, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto, y los grupos de discusión y reflexión promovidos desde su bitácora electrónica⁹, y por el Prof. Enric Bas, de la Universidad de Alicante.

En el ámbito regional, de los esfuerzos más sobresalientes de reflexión y validación de estos enfoques y técnicas cabe destacar el trabajo de la red FOREN¹⁰, auspiciada por la Comisión Europea con el objeto de promover una integración efectiva de procesos de prospectiva en la política y la planificación estratégica de desarrollo regional¹¹. En los ámbitos nacionales, Francia es el país más avanzado en integrar ejercicios de prospectiva aplicados al desarrollo de las zonas rurales, como dan cuenta a nivel oficial

⁸ De los numerosos listados de enlaces existentes, seleccionamos las siguientes: en la web de la OCDE se ofrece una completa relación de instituciones y organizaciones a nivel mundial sobre esta cuestión: [Web en línea] <www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_20600455_1_1_1_1,00.html>; el Finland Futures Research Centre también dispone de una exhaustiva recopilación de organismos dedicados a los estudios de futuros y de prospectiva en todo el mundo [Web en línea] <www.tukkk.fi/tutu/links.asp>; y de las webs en España, destacamos la del Prof. Eneko Astigarraga, de la Universidad de Deusto: [Web en línea] <www.eibar.org/blogak/prospektiba/images/Prospectiva>.

⁹ "Prospectiva, estrategia y planificación". [Bitácora en línea] <www.eibar.org/blogak/prospektiba>.

¹⁰ Acrónimo en inglés de Prospectiva por el Desarrollo Regional (*Foresight for Regional Development*).

¹¹ Esta red temática operó en el marco de las acciones STRATA del 5º Programa Marco de la Comisión Europea. El trabajo de dicha red concluyó en 2001 con la celebración de la conferencia (FOREN, 2001), la publicación de una guía práctica sobre prospectiva regional (Gavigan, Scapolo *et al.*, 2001) y la aparición ese mismo año de un número especial del IPTS Report, editado por el Instituto para Estudios de Prospectiva Tecnológica (*Institute for Prospective and Technological Studies*, IPTS), dedicado a la "Prospectiva y desarrollo regional" (IPTS, 2001).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	326/516



la DIACT¹² y el Observatorio Internacional de Prospectiva Regional¹³. En España, las grandes ciudades tienen en marcha ejercicios de planificación estratégica con enfoque prospectivo impulsados por ayuntamientos, en el caso del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona y de Prospectiva Madrid 2015; organismos públicos provinciales, como es el caso de Reflexión Estratégica Guipúzcoa 2020; o asociaciones constituidas a tal efecto, como es el caso de Ebrópolis para Zaragoza¹⁴. En Latinoamérica existen experiencias de aplicación de la planificación prospectiva estratégica territorial en Chile (Toro Standen, 2005) y en Colombia, a través de la labor desarrollada por Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Externado.

7.3. UN MÉTODO PARA LA EXPLORACIÓN CUALITATIVA DE INFLUENCIAS ENTRE ELEMENTOS DE UN SISTEMA: EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA

Uno de los métodos disponibles para estructurar la reflexión colectiva surge del diseño de escenarios futuros y tiene a Michel Godet como su principal desarrollador (Godet, 1991; 1993 y 2001). Este autor propone la construcción de escenarios futuros a partir de la extrapolación de tendencias pasadas y la interpretación de la realidad a estudiar en términos de sistema. El objetivo fundamental es reducir la incertidumbre del futuro construyendo escenarios posibles, deseables o plausibles y estableciendo las acciones necesarias para alcanzarlos. Para ello el método se propone (Godet, 1993: 47):

- (i) descubrir los puntos de estudio prioritarios, vinculando las variables clave que caracterizan un sistema mediante un análisis explicativo global exhaustivo;
- (ii) determinar, a través de estas variables clave, los actores fundamentales, sus estrategias, los medios disponibles para realizar sus proyectos;

¹² Acrónimo en francés de Delegación Interministerial para la Ordenación y la Competitividad de los Territorios (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*), ámbito de coordinación interministerial creado por el Gobierno francés que, apoyándose en la prospectiva, elabora propuestas sobre las políticas y programas para apoyar el desarrollo de las regiones francesas.

¹³ En francés, *Observatoire International de Prospective Régionale*. Es un colectivo informal con más de 500 asociados relacionados con el diseño de políticas, práctica y estudio de procesos de desarrollo regional y local en Francia. [Web en línea] <www.reperes-oipr.com/html/index.php>.

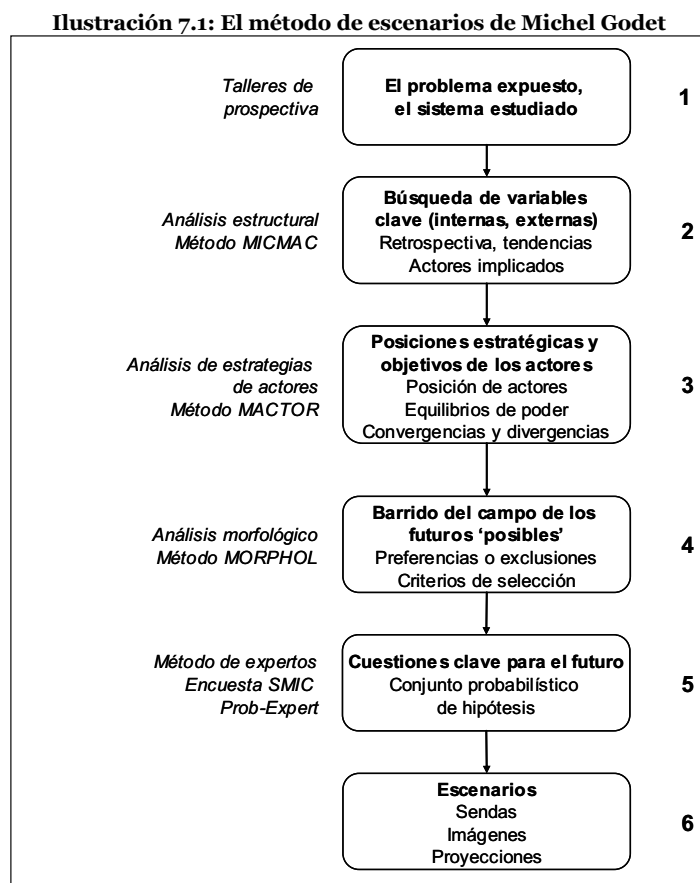
¹⁴ Es recomendable la visita de las páginas web creadas para difundir los fundamentos y avances de estos ejercicios. Para el caso de Barcelona: <www.bcn2000.es/ca-es/default_ca_es.aspx>; para Guipúzcoa: <www.g2020.net/>; para Zaragoza: <www.ebropolis.es/>; para Madrid: <www.nebrija.com/prospectiva-madrid-2014/index.htm>, web en la que se incluye una interesante recopilación bibliográfica sobre técnica y metodología de prospectiva en general, prospectiva regional, y otros estudios realizados a nivel mundial <www.nebrija.com/prospectiva-madrid-2014/datos-prospectiva/index.htm>;.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	327/516



- (iii) y, por último, describir la evolución del sistema en forma de escenarios, teniendo en cuenta las evoluciones más probables de las variables clave y del comportamiento de los actores.

El método de escenarios se estructura en seis etapas fundamentales (Ilustración 7.1).



FUENTE: Godet (2001: 76).

La primera de las seis etapas en las que estructura su método requiere la realización de los llamados ‘talleres de prospectiva’, en los que se formula el problema objeto de estudio y se identifica el sistema a examinar. La definición del sistema se completa en la segunda etapa con una definición de variables internas y externas clave para el sistema y la revisión exhaustiva de las relaciones que mantienen estas variables entre sí. Un aspecto clave son los actores del sistema y la tercera etapa requiere identificar y analizar las estrategias y objetivos de los actores clave. En la etapa siguiente se realiza un barrido de escenarios futuros plausibles, identificando con la ayuda de expertos aquellos escenarios más probables. A partir de este barrido, se plantean hipótesis y cuestiones clave para seleccionar la propuesta más coherente con la naturaleza y la



dinámica del sistema estudiado y con la evolución del entorno. Para concluir, una vez seleccionado el escenario, en la sexta etapa se establecen rutas y previsiones de acción, evaluando las opciones estratégicas y elaborando un plan de actuación de las acciones a implementar, las coordinaciones necesarias y el sistema de monitoreo y seguimiento.

Para cada una de estas fases, Godet ha diseñado metodologías y herramientas que permiten realizar el proceso de reflexión de forma ordenada y estructurada. Para la identificación de las variables clave se dispone del método Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC); el análisis de estrategias de los actores clave se puede aplicar el método MACTOR; la exploración de cuestiones clave en el futuro se apoya en el método de Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados (SMIC Prob-Expert); para el barrido de escenarios posibles y el diseño de escenarios propone los métodos Multicriterio y Política (MULTIPOL) y el método MORPHOL para el análisis morfológico.

De las fases en las que estructura el método, para los propósitos de nuestra investigación tiene especial interés la fase dedicada a la identificación de las variables clave del sistema y sus relaciones. Si aspiramos a estudiar el territorio como una realidad compleja, sistémica y evolutiva, su análisis requiere un instrumental que visualice esta realidad de forma integral y reconozca simultáneamente las múltiples facetas que la integran (dimensión compleja); que ayude a identificar sus elementos constituyentes y las relaciones que mantienen entre sí (dimensión sistémica); y que permita el análisis dinámico de esta realidad, facilitando la exploración de las variaciones en el sistema ante un cambio en cualquiera de sus elementos constituyentes (dimensión evolutiva). Siendo el territorio ‘ascendente’ una ‘construcción social’ en los términos expuestos, un análisis sobre el territorio deberá situar su objeto de estudio en los argumentos e interpretaciones que los actores locales elaboran.

7.3.1. Descripción del método del análisis estructural

El ‘análisis estructural’ (Godet, 1991; 1993 y 2001) es una herramienta para estructurar ideas de forma colectiva y elaborar reflexiones sistemáticas sobre un problema. El objetivo principal de esta herramienta es poner de relieve la ‘estructura’ de las relaciones entre las variables que caracterizan un sistema, identificando las principales variables motrices y dependientes. En otras palabras, identificar cuáles son variables esenciales para la evolución del mismo, en el entendido de que, a pesar de los cambios que pueda haber, su estructura siempre conserva cierta permanencia (Godet, 1991: 69). El análisis estructural permite describir un sistema con ayuda de una matriz de doble entrada en la que, a partir del cuestionamiento exhaustivo de los vínculos entre sus

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	329/516



elementos constituyentes, todos ellos quedan relacionados. El método toma en cuenta todos los efectos de retroalimentación sobre cada elemento del sistema, estableciéndose de esa manera una jerarquía de variables en función de su motricidad y dependencia que pone en evidencia cuáles son los principales determinantes del sistema estudiado. De ahí que *“la importancia de una variable se mide no tanto por sus relaciones directas como por sus miles de millones de relaciones indirectas”* (Godet, 1993: 75).

Este método se estructura en tres fases:

a. Fase 1: listado de constructos.

En un primer momento habrá que enumerar, de la forma más exhaustiva posible, el conjunto de variables internas y externas que caracterizan el sistema, utilizando para ello lo que denomina ‘talleres de prospectiva’. Como máximo, esta lista no debe superar las 70 u 80 variables y debe incluir una explicación precisa y detallada de cada una de las variables, en la que se identifique su evolución pasada, qué variables originan esta evaluación actual, cómo se puede caracterizar su situación actual y qué tendencias futuras son previsibles.

b. Fase 2: descripción de relaciones entre las variables.

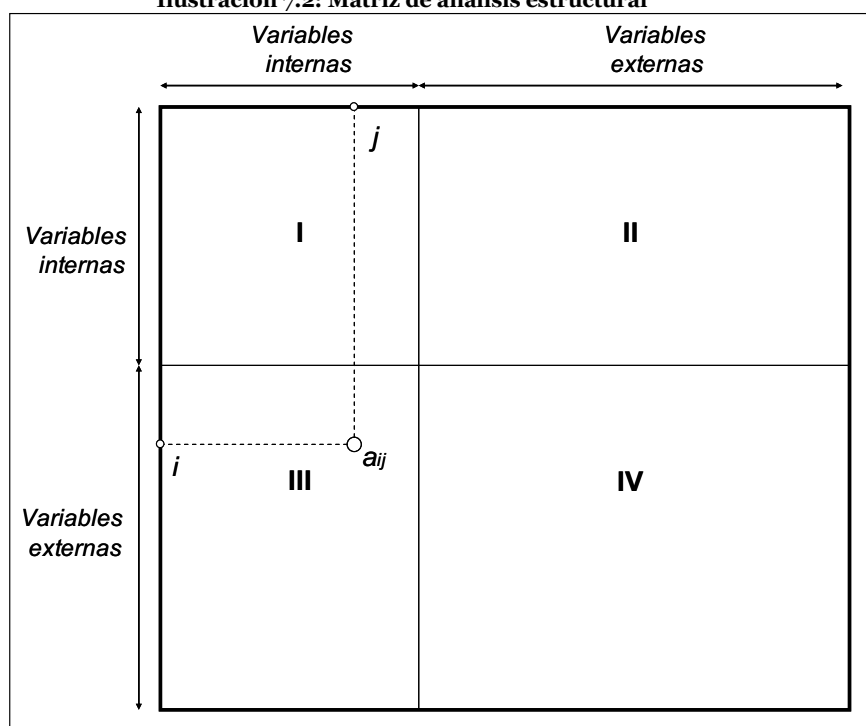
Desde una óptica de sistema, una variable existe únicamente por su tejido relacional con otras variables. El análisis estructural se apoya en esta premisa para visualizar las relaciones entre los elementos constituyentes de un sistema. Esta fase es efectuada por el grupo de personas que participaron previamente en la elaboración del listado de variables y en su definición.

Se requiere rellenar una matriz de doble entrada (Ilustración 7.2) en la que cada uno de los elementos (a_{ij}) recoge la influencia de las variables en filas (i) sobre las variables en columnas (j).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	330/516



Ilustración 7.2: Matriz de análisis estructural



FUENTE: Godet (2001: 79).

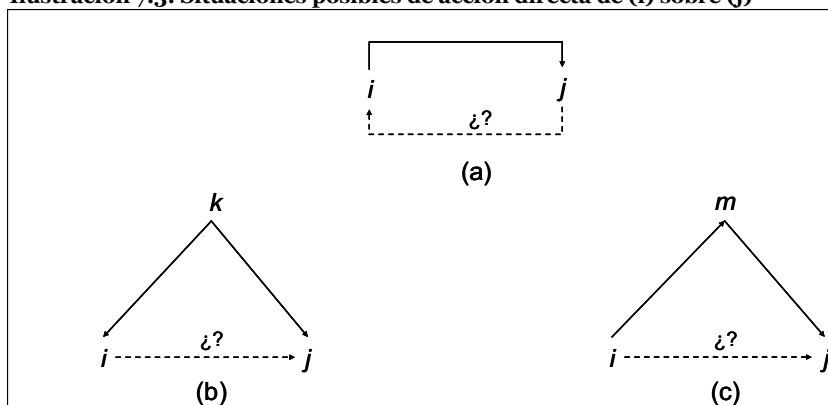
Los elementos situados en el área I recogen la acción de las variables internas sobre ellas mismas; los situados en el área II, la acción de las variables internas sobre las externas; en el área III, la acción de las variables externas sobre las internas; y en el área IV, de las variables externas sobre sí mismas.

En el caso de que (i) ejerza alguna influencia directa sobre (j) se le asignará un valor. Antes de concluir que existe alguna relación entre dos variables es preciso responder de manera sistemática a las siguientes preguntas (Ilustración 7.3):

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	331/516



Ilustración 7.3: Situaciones posibles de acción directa de (i) sobre (j)



FUENTE: Godet (2001: 83).

- ¿ejerce la variable (i) una acción efectiva directa sobre la variable (j), o la relación será más bien de (j) sobre (i)?;
- ¿ejerce (i) alguna influencia directa sobre (j), o existe una colinearidad, es decir, una tercera variable (k) que actúa sobre ambas?;
- ¿ejerce (i) alguna influencia directa sobre (j) o más bien esta influencia se realiza a través de una tercera variable (m)?.

Si no hay ninguna relación de influencia directa, se asigna un cero (0) al coeficiente correspondiente en la matriz de doble entrada elaborada al efecto; en caso contrario se plantea si esta relación de influencia directa es débil (1), media (2), fuerte (3) o potencial (P), en el caso de que la influencia pudiera ser más importante en el futuro bajo circunstancias diferentes a las actuales.

Una cuestión importante es el signo (positivo o negativo) de estas relaciones directas. El método no considera el sentido de las influencias, en tanto que no siempre es tan evidente, está muy influenciado por la misma designación de las variables y puede requerir un esfuerzo desproporcionado, respecto a la utilidad anticipada de su inclusión, si se trabaja con un número de variables superior a 10 ó 15 (Godet, 1991: 75). Esta fase de relleno de una matriz de n variables sirve para plantear $n \times (n-1)$ preguntas¹⁵, un proceso exhaustivo y sistemático de reflexión que, además de abarcar la totalidad del sistema y cuestionar todo el abanico de eventuales relaciones entre variables, logra ordenar y clasificar ideas conformando un lenguaje y una visión del sistema compartidos en el grupo de trabajo. Esta elaboración colectiva de conceptos y

¹⁵ Los efectos de retroalimentación de una variable sobre sí misma no se pueden considerar 'influencias directas', de ahí que el número de preguntas sea $n \times (n-1)$. En consecuencia, a todos los valores en la diagonal de la matriz del análisis estructural se le asigna un valor 0.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	332/516



relaciones sobre el sistema también facilita redefinir a posteriori las variables y afinar el análisis.

c. *Fase 3: identificación de las variables clave con el MICMAC.*

Esta última fase consiste en desvelar las variables clave para la evolución del sistema tomando como base las relaciones de influencia entre todas las variables, para lo que se aplica el MICMAC. Este método se basa en las propiedades de las matrices booleanas¹⁶ y permite jerarquizar las variables de la siguiente manera:

- Por orden de *motricidad*, teniendo en cuenta el número de caminos y de bucles de longitud 1, 2, ... *n*, que salen de cada variable.
- Por orden de *dependencia*, teniendo en cuenta el número de caminos y de bucles de longitud 1, 2, ... *n*, que llegan a cada variable.

La jerarquización de las variables se realiza en función del número y de la intensidad de las relaciones que las afectan, tanto en términos de motricidad como de dependencia. De esta forma se evidencian las variables más motrices y las más dependientes, siendo las *variables motrices* aquéllas cuya evolución condicionan más al sistema, en tanto que las *variables dependientes* son las más sensibles a la evolución del mismo. Además, en virtud de las relaciones indirectas y de los efectos de retroalimentación se descubrirán las variables 'ocultas' importantes para el sistema.

El método ofrece tres tipos de jerarquías: directa, indirecta y potencial, según sea la naturaleza de las relaciones contempladas. Como plantea Godet (1993: 89), el valor de una comparación entre estas tres clasificaciones reside en que se corresponde con tres horizontes temporales diferentes:

- la clasificación directa resulta del juego de relaciones a corto y medio plazo, y corresponde a un horizonte temporal de menos de 10 años;
- la clasificación indirecta incorpora efectos en cadena que necesariamente demandan más tiempo y se puede asociar a un horizonte entre 10 y 15 años;
- la clasificación potencial va más lejos aún, al integrar relaciones que eventualmente surgirán más tarde y no ejercerán influencia en el sistema más que en el muy largo plazo.

Un aspecto a tomar en consideración es la tasa de relleno de la matriz, definida como el porcentaje de valores 1, 2, 3 y P sobre el tamaño total de la matriz. Una tasa de relleno normal se sitúa entre el 15 y el 25%. Tasas superiores al 30 o 35% representan un cumplimiento excesivo y se origina por relaciones inducidas que han debido ser

¹⁶ Para una descripción del principio de funcionamiento del método MICMAC, véase Godet (1993: 85-89). El programa informático para su aplicación puede encontrarse en internet (Godet y Bourse, 1989).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	333/516



incorrectamente consideradas como directas. De ahí que cuanto más alta sea esta tasa de cumplimiento directo, menos pertinente será el MICMAC en la consideración de las relaciones indirectas (Godet, 2001: 80).

La interpretación de los resultados se lleva a cabo a partir de las tres principales salidas del programa informático del MICMAC:

- Las *jerarquías de motricidad y de dependencia*, que muestran una clasificación ordenada de las variables del sistema por orden de motricidad y de dependencia. El programa también ofrece los valores obtenidos por cada variable en ambas jerarquías; estos valores son denominados ‘proporciones’ y se muestran como valores normalizados y expresados en tantos por 10.000.
- Los *grafos de relaciones*, que representan visualmente las relaciones de influencia entre las variables del sistema.
- Los *planos de motricidad-dependencia*, que expondremos con más detalle a continuación.

Cada una de estas salidas puede estar referida a relaciones de influencia directa, indirecta o potencial.

Un aspecto en las clasificaciones resultantes del MICMAC a tener en cuenta es la *estabilidad de los resultados*. Para clasificar las variables, MICMAC debe calcular el orden de motricidad (dependencia) para cada elemento según el número de relaciones de influencia que ejerce (recibe) cada elemento hacia (desde) otros elementos de la matriz.

Las relaciones de influencia directa entre dos elementos i y j se consideran como relaciones de orden 1, si no hay otros elementos que intermedien entre ambos ($i \rightarrow j$). Pero en las matrices de análisis estructural existen numerosas relaciones indirectas del tipo ($i \rightarrow k \rightarrow j$, lo que sería una relación de orden 2 entre i y j), como ya mostramos en la Ilustración 7.3, que no se tienen en cuenta en la clasificación directa. Para incorporar en las jerarquías de variables el efecto de las relaciones indirectas (sean de orden 2, 3, 4 ... n), MICMAC realiza sucesivas elevaciones de la matriz de análisis estructural a la segunda, tercera, cuarta ... n -ésima potencia, respectivamente. Tras cada una de estas multiplicaciones (o iteraciones) genera una nueva jerarquía de variables. A partir de una cierta potencia, la jerarquía permanece estable y no varía en la siguiente iteración.

La estabilidad se mide a partir de un índice calculado como el cociente entre el número de permutaciones de la iteración I y el número de permutaciones de la iteración $I-1$. Cuando el cociente es igual al 100% significa que el número de permutaciones para las iteraciones (I) e ($I-1$) son idénticas y de ahí que la jerarquía resultante sea estable. En general, esta estabilidad se logra a partir de la potencia séptima u octava, aunque para

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	334/516

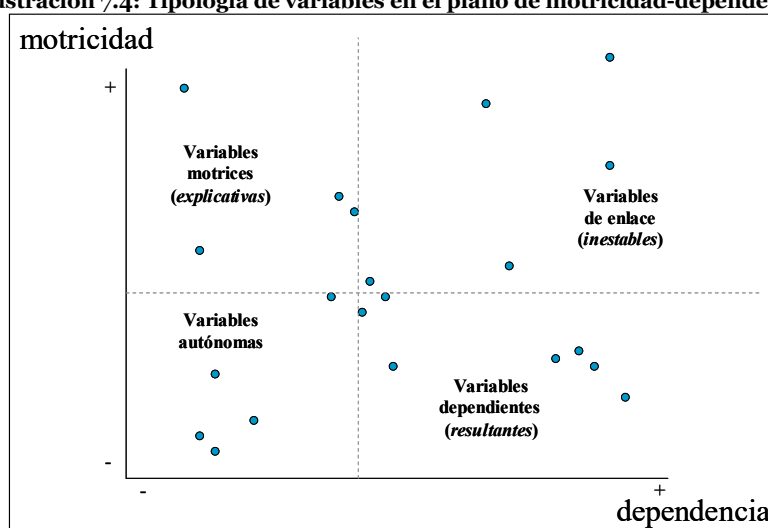


una matriz de 50 elementos la estabilidad en los resultados requiere de cuatro o cinco iteraciones (Godet, 1993: 79).

7.3.2. El análisis de variables y de subsistemas en el plano de motricidad-dependencia

Como resultado del análisis estructural, a cada variable se le asocia un indicador de motricidad y un indicador de dependencia, lo que permite su representación en un plano de coordenadas. El plano de motricidad-dependencia podemos dividirlo en cuatro sectores (Ilustración 7.4), ofreciéndonos una primera clasificación de las variables representadas en virtud la posición ocupada:

Ilustración 7.4: Tipología de variables en el plano de motricidad-dependencia



FUENTE: Godet (1991), Astigarraga (2006).

- Un primer sector integrado por variables con alta motricidad y baja dependencia, a las que se les conoce como *variables motrices* (o explicativas); son elementos con un rol activo en el sistema y que condicionan su funcionamiento.
- Un segundo sector, compuesto por aquellas variables a la vez con alta motricidad y alta dependencia, denominadas *variables de enlace* y por naturaleza inestables. Toda acción sobre estas variables tendrá repercusiones sobre el resto y, así mismo, ejercerá un efecto retroalimentador que puede amplificar o anular el impulso inicial.
- El tercer sector se compone de variables con una baja motricidad y una dependencia alta, de ahí su denominación como *variables dependientes*. Desempeñan un rol pasivo en el sistema y su evolución es resultado de la influencia que ejercen las variables motrices y de enlace.

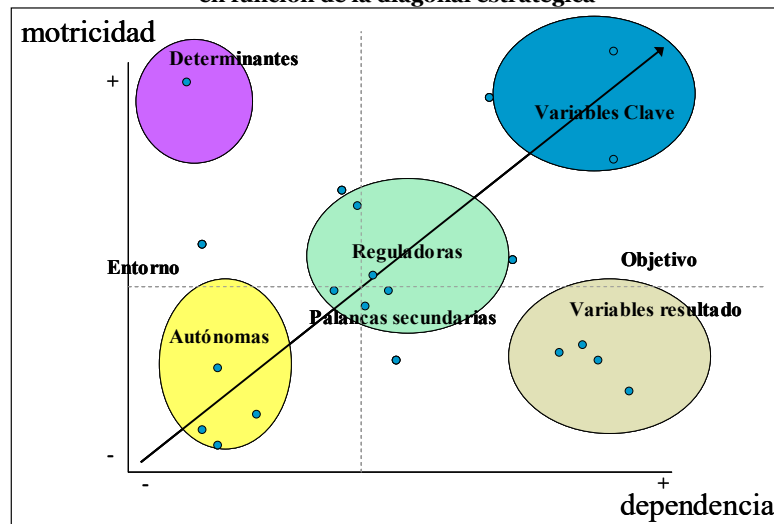
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	335/516



- El último sector está integrado por variables con baja motricidad y baja dependencia, es decir, variables con escasos puntos de conexión con el sistema y apenas efecto en su dinámica de funcionamiento, al menos en el corto o medio plazo. Son llamadas *variables autónomas*.

Junto a esta interpretación, resultante de considerar simultáneamente las coordenadas de motricidad y dependencia en cada variable, podemos elaborar una clasificación adicional en función de la distancia entre la posición en el plano de cada variable y el origen (Godet, 2001; Astigarraga, 2006). Para ello se toma como referente la llamada *diagonal estratégica*, bisectriz imaginaria que parte del origen y atraviesa el plano hasta su extremo opuesto (Ilustración 7.5).

Ilustración 7.5: Tipología de variables en el plano de motricidad-dependencia en función de la diagonal estratégica



FUENTE: Astigarraga (2006).

Las variables situadas sobre este eje resultan estratégicas al combinar, por un lado, un nivel de motricidad que las convierte en importantes para el funcionamiento del sistema y, por otro, un nivel de dependencia que las hace susceptibles de actuar sobre ellas. Una consecuencia inmediata de este planteamiento es que, cuanto mayor sea la distancia de una variable al origen, mayor será su carácter estratégico para el sistema. Pero, además, esta combinación relativamente equilibrada de motricidad-dependencia característica de los elementos de la diagonal estratégica permite que la acción sobre unas variables se traduzca, sucesivamente, en un ‘efecto de arrastre’ hacia las variables más estratégicas.



Esta nueva tipología ofrece nuevos matices para interpretar las variables según su posición en el plano. Podemos diferenciar dos grupos; el primero, correspondiente a las variables sobre la diagonal estratégica (de menor a mayor carácter estratégico):

- *Variables autónomas*: la relativa desconexión del sistema en estas variables puede corresponderse con tendencias pasadas o inercias históricas del sistema que, en cualquier caso, no constituyen parte determinante para su futuro. No quiere decir que sean variables irrelevantes para el sistema, sino que cualquier esfuerzo sobre ellas ofrecería mejores resultados si se destinara a variables de otros grupos.
- En el intervalo central de la diagonal, se sitúan dos nuevos tipos de variables. El primer tipo son las *variables reguladoras*, situadas en el centro del plano, son calificadas como ‘llaves de paso’ para incidir sobre las variables clave y determinan el funcionamiento normal del sistema. El segundo tipo son las ‘*palancas secundarias*’, complementarias de las reguladoras, pero con menos motricidad que éstas y, en consecuencia, menos importantes para el conjunto del sistema. Sin embargo, mantienen su capacidad de incidencia sobre las reguladoras (e indirectamente, sobre las variables clave), de ahí que permitan ampliar el abanico de variables disponibles para incidir sobre el sistema.
- En el extremo superior derecho se sitúan las *variables clave*, elementos con una enorme importancia para el sistema. Dada su elevada influencia y dependencia, cualquier actuación directa o indirecta sobre ellas perturba de forma extraordinaria el funcionamiento normal del sistema y requieren una especial atención.

El segundo grupo de variables contempla los elementos localizados a ambos lados de la diagonal estratégica. Según su posición encontramos (Astigarraga, 2006):

- Los elementos situados a la izquierda de la diagonal corresponden con variables de ‘*entrada al sistema*’, *variables determinantes* para su funcionamiento y que muestran siempre un nivel de motricidad mayor al de dependencia. A diferencia de las variables clave, su menor nivel de dependencia hace que el efecto de su motricidad apenas se vuelva sobre ellas. Dado que en el análisis estructural no se valora el sentido positivo o negativo de la influencia, la motricidad de un elemento sobre el sistema puede ser entendida tanto en sentido positivo (motor) como negativo (freno), según haya sido su evolución en el período valorado. Menos motrices pero también escasamente dependientes del sistema son las *variables de entorno*, situadas en el área izquierda del plano y que cabría interpretar como un ‘decorado’ del sistema.
- Los elementos situados a la derecha de la diagonal corresponden con variables de ‘*salida del sistema*’. Son variables poco influyentes y muy dependientes, y dan

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	337/516



cuenta de los resultados del funcionamiento del sistema. Hay que distinguir según el grado de incidencia que se puede tener sobre ellas. En las *variables resultado*, dada su escasa motricidad y elevada dependencia, sólo se puede actuar influyendo en aquellas variables de las que dependen; de ahí que se comporten como una especie de indicadores descriptivos de la evolución del sistema. Menos rígidas son las *variables objetivo*, también muy dependientes pero medianamente motrices, lo que permite incidir sobre ellas para lograr la evolución deseada, a la vez que consiguen afectar a las variables clave.

7.3.3. Utilidades y límites del análisis estructural

Así como un sistema no es la realidad sino un medio para observarla, tampoco el análisis estructural debe ser aplicado como una técnica para representar la realidad bajo una óptica de sistema o para describirla con precisión, sino como un herramienta para evidenciar sus principales características y para interpretarlas. A ello contribuyen la representación de las relaciones entre las variables en una matriz de doble entrada y la consideración de las relaciones indirectas y los efectos de retroalimentación sobre cada variable.

En este sentido, el principal propósito del análisis estructural es servir como método para estructurar, ordenar y estimular la reflexión colectiva sobre una cuestión. El rellenado de la matriz de análisis estructural obliga a plantear cientos de preguntas que permiten cuestionarse relaciones entre las variables que, de otra forma, nunca hubieran aparecido. De esta manera, la matriz funciona a la vez como una matriz de ‘descubrimiento’ y como una herramienta para la elaboración de un lenguaje común en el seno del grupo de reflexión.

Por otra parte, al considerar las relaciones indirectas y la retroalimentación sobre cada variable se consigue establecer jerarquías en función de la motricidad y de la dependencia. De esta forma se identifica cómo está estructurado el sistema y cuáles son los principales determinantes para el funcionamiento del sistema, qué variables ejercen un papel impulsor y cuáles son resultado de su evolución. La experiencia disponible confirma que 80% de los resultados obtenidos son intuitivos, lo que demuestra que se trata de un enfoque ‘lógico y sensato’ y, a su vez, resulta indispensable para dar crédito al 20% de los resultados ‘contraintuitivos’ o inesperados en el comportamiento del sistema (Godet, 1993: 106). En cualquier caso, los resultados no pueden ser tomados al pie de la letra sino que deben servir como elementos adicionales para fomentar la discusión sobre el problema, sobre todo en el caso de los resultados contraintuitivos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	338/516



No obstante, la interpretación de los resultados debe tener muy presente los principales límites del análisis estructural, referidos a su fuerte componente de subjetividad en dos aspectos:

- Por un lado, la lista de variables elaboradas durante la primera fase, en cuya definición se recomienda un límite numérico, evitando privilegiar aspectos cuantitativos de manera arbitraria.
- Por otro, la interpretación de las relaciones entre las variables, derivada del interés del análisis estructural en cuestionar las ideas asentadas sobre el tema en cuestión; la matriz de análisis muestra la interpretación subjetiva del sistema que elabora el grupo de trabajo.

A pesar de las experiencias ya existentes, consideramos que la aplicación de esta técnica a nuestro objeto de estudio resulta innovadora. Además de la innovación, encontramos razones adicionales que justifican el uso de este instrumental para acometer nuestro análisis empírico.

En el estudio de las zonas rurales suelen utilizarse enfoques descriptivos de los elementos territoriales, en algunos casos apoyados en técnicas cualitativas de investigación social, y con mayor o menor uso de técnicas estadísticas descriptivas o a lo sumo exploratorias, cuando se dispone de fuentes estadísticas de información y de tamaños muestrales adecuados. Si un mayor énfasis en las técnicas cualitativas permite ahondar en el conocimiento de las dinámicas e interrelaciones entre los agentes del territorio, a la par, dificulta y encarece la realización de estudios comparados entre varios territorios. Por otro lado, el uso de estadísticas y fuentes cuantitativas facilita la ampliación del número de casos y la homogeneización de los criterios base de análisis, aunque implica una pérdida valiosa de información cualitativa, parcialmente compensable con la consulta a fuentes documentales.

En uno y otro caso, las herramientas y técnicas habituales de análisis permiten básicamente identificar relaciones lineales entre los elementos del territorio. Ya apuntamos que nuestra observación del territorio se sustenta en las complejas interrelaciones entre sus entidades constituyentes (recursos y agentes). En coherencia deberíamos prescindir de herramientas y técnicas que, eventualmente, tan sólo nos permitieran establecer relaciones lineales. De la visión compleja del territorio necesitamos captar la multidimensionalidad de las interrelaciones entre sus elementos integrantes. Consideramos que el instrumental ofrecido por el análisis estructural de prospectiva permite captar la complejidad de estas interrelaciones en su conjunto.

En síntesis, e incorporando otras apreciaciones:

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	339/516



- Nos permite integrar las múltiples relaciones de influencia entre los elementos de los sistemas territoriales de manera simultánea.
- No requiere expresamente el acceso a fuentes cuantitativas para su aplicación, cuestión crítica cuando se deben estudiar territorios con limitadas fuentes de información.
- Permite incorporar apreciaciones cualitativas sobre las interrelaciones entre los elementos de los sistemas territoriales estudiados, lo que evita la pérdida de información sustantiva sobre la naturaleza de estas interrelaciones.
- La posibilidad de discriminar las variables motrices y dependientes en el sistema territorial es funcional al objeto de nuestro estudio. En comparación con la lógica de causa-efecto, la lógica de las influencias (elementos motrices, elementos dependientes) la percibimos más coherente con la naturaleza real de las interrelaciones entre agentes y recursos en un sistema territorial.
- La presunción de 'cierta estabilidad' consideramos que es plenamente coherente con la 'dependencia de la senda' y con la naturaleza histerética de los procesos sociales, económicos e institucionales que tienen lugar en un territorio rural. No niega la posibilidad de cambios, pero reconoce implícitamente su 'lentitud' en tanto que existe una estructura subyacente que permanece.
- El fuerte componente de subjetividad tiene, en nuestro caso, un valor potencial incuestionable. La identificación de patrones similares en el funcionamiento de los sistemas 'zonas rurales' estudiados podría sugerir interpretaciones análogas al observar estos territorios por parte de los agentes que influyen en él. Esto podría ser comprensible en el caso de zonas colindantes; la cercanía entre los agentes locales facilitaría la existencia de elementos de juicio comunes para interpretar sus respectivos sistemas 'rurales'. Pero en el caso de zonas distantes, puede ser muy revelador y estimulante la existencia de analogías en las variables motrices y dependientes identificadas.
- Un instrumental plenamente coherente con la visión de 'territorio' expuesta. Por una parte, su aplicación requiere la 'construcción colectiva' de su objeto de estudio; el 'territorio' como objeto de estudio es 'construido socialmente' por los agentes participantes en los talleres de prospectiva y, en consecuencia, con el enfoque ascendente de la construcción del territorio. Por otra parte, el enfoque de sistema con el que el análisis estructural aborda la realidad estudiada también permite integrar las tres dimensiones (sistémica, compleja y evolutiva) que caracterizan al territorio construido socialmente.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	340/516



Consideramos que son razones fundamentales para valorar positivamente la adecuación de esta técnica de análisis a los principios teóricos y a los objetivos de nuestra investigación.


7.4. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EXPLORACIÓN DEL TERRITORIO COMO SISTEMA

Llegados este punto, disponemos de los elementos necesarios alcanzar el tercer objetivo específico que nos propusimos, exponiendo nuestra metodología de análisis del territorio. A saber:

- unos elementos conceptuales derivados de la visión renovada sobre el desarrollo en las zonas rurales;
- sendos enfoques teóricos sobre dos cuestiones clave en esta nueva aproximación al desarrollo rural: el 'territorio', entendido como un sistema socioecológico complejo, y los 'acuerdos institucionales' como expresión de la capacidad de articulación de los agentes locales y de su capacidad de incidencia en el entorno;
- y un instrumental de análisis coherente con el enfoque conceptual y teórico previo: el análisis estructural de prospectiva.

Nuestro método de exploración del territorio constó de tres etapas fundamentales: observación del territorio, identificación de elementos centrales del territorio y comparación y síntesis de los elementos fundamentales en los sistemas territoriales estudiados (Cuadro 7.1).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	341/516



Cuadro 7.1: Etapas del análisis del territorio

ETAPA	OBJETIVO DE LA ETAPA	RESULTADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS
1. Observación descriptiva del territorio	(O1) Caracterización morfológica de los territorios	(R1.1) Diagnóstico por morfología de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes secundarias (estadísticas, censos, documentos)	Revisión documental
			Fuentes primarias	Entrevistas semidirigidas a élites Cuestionario Observación participante
		(R1.2) Valoración de condiciones e identificación de rasgos emergentes	Fuentes secundarias	Resultado R1.1
		(R1.3) Tipificación por rasgos emergentes (potencial – control interno, articulación – incidencia)	Fuentes secundarias	Resultado R1.2
2. Identificación de funcionalidad en elementos del territorio	(O2) Caracterización funcional de los territorios	(R2.1) Diagnóstico por funcionalidad de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes primarias	Talleres de prospectiva Cuestionario Método MICMAC
			Fuentes secundarias	Resultado R1.1
3. Comparación y síntesis	(O3) Caracterización de los tipos de zonas rurales por funcionalidad de elementos territoriales	(R3.1) Comparación de similitudes y diferencias en la funcionalidad de los elementos territoriales	Fuentes secundarias	Resultado R1.4 (criterios de comparación)
			Fuentes secundarias	Resultado R2.1 (funcionalidad de elementos territoriales)

FUENTE: Elaboración propia.

7.4.1. Etapa 1: Observación descriptiva del territorio

En esta primera etapa el objetivo fundamental fue elaborar una caracterización morfológica de los territorios. Para ello identificamos y describimos las entidades y dinámicas relevantes de los cuatro territorios objeto de estudio (el Valle de los Pedroches y el Valle del Guadiato, en Andalucía, y Camoapa y Matiguás, en Nicaragua), atendiendo a los elementos de análisis de los cuatro subsistemas territoriales propuestos en el capítulo anterior (recursos territoriales, estrategias de vida y de población, condiciones supraterritoriales y acuerdos institucionales).

a. Fuentes de información

Consultamos fuentes de información secundaria, en forma de estudios, series estadísticas, censos, bases de datos e información cuantitativa procedente de instituciones y organizaciones que incidían o desempeñaban una actividad fundamental para el desarrollo de estos territorios.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	342/516



Así mismo, consideramos la conveniencia de usar fuentes de información primaria. La información documental se utilizó para trazar el escenario global de recursos y procesos históricos que caracterizaban a los territorios. Pero teníamos un especial interés en captar dinámicas y procesos sociales, económicos e institucionales específicos, así como agentes territoriales clave, no tan perceptibles a partir de una aproximación documental pero que podrían ser determinantes para explicar o anticipar eventuales cambios por su potencial ‘efecto multiplicador’ en otras áreas y agentes del territorio. La modalidad utilizada para recopilar esta información primaria fue la *entrevista estandarizada abierta*, caracterizada por el empleo de un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para los entrevistados, pero de respuesta libre o abierta (Patton, 1990; citado en Vallés, 2003: 180). El propósito fundamental de la entrevista fue reconstruir la historia reciente del territorio, analizando cuál ha sido el proceso de desarrollo y los cambios ocurridos, las causas sociales y económicas de los cambios registrados con el proceso de desarrollo, quién intervino y cómo, si el proceso fue espontáneo o inducido desde fuera, si fue un proceso territorialmente integrado o no, así como los principales obstáculos encontrados.

Las limitaciones en recursos financieros y tiempo para llevar a cabo la investigación y los estudios de caso nos obligaron a restringir la aplicación del cuestionario a individuos que tuvieran un conocimiento exhaustivo de los sistemas territoriales estudiados en su conjunto. Aplicamos el enfoque de “entrevista especializada y a élites”, no en el sentido de “*entrevistas hechas a gente muy importante (élites de la política, las finanzas o profesionales de prestigio)*”, sino que como un estilo de entrevistas basadas en la opinión y la información provistas por “*entrevistados expertos o ‘bien informados’*” (Dexter, 1970; citado en Vallés, 2003). El listado de entrevistados lo hemos incluido en el Anexo I.1.

En la búsqueda de información y al elaborar cada descripción tratamos de mantener una aproximación ajustada a la dimensión ‘territorial’, limitando las referencias a los microespacios (comunidades, barrios específicos, áreas geográficas de un nivel inferior) en el caso de que existieran factores y hechos notables relevantes para el ámbito del territorio. Al mismo tiempo, la consulta a ‘élites territoriales’, en el sentido referido, la consideramos adecuada para captar las interrelaciones sobresalientes en el sistema territorial y discriminarlas de las que tienen lugar en ámbitos reducidos de forma puntual.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	343/516



Por último, nuestro ámbito profesional entre 1997 y 2004 nos permitió trabajar, conocer e implicarnos directamente en la realidad descrita de los casos de estudio nicaragüenses¹⁷, bajo lo que podría denominarse un rol de ‘*participante-como-observador*’ (Vallés, 2003: 152), además de haber realizado investigaciones de campo en esos dos territorios específicos (Ambrosio, 2002; 2003).

b. El instrumento para la recopilación de información primaria

La herramienta que utilizamos fue una versión reducida y adaptada del cuestionario aplicado por Giménez (1998), a la vista de las analogías entre los objetivos y alcances de esta investigación y la que llevamos a cabo¹⁸. El instrumento constó de un cuerpo común, formado por tres apartados, y un cuarto apartado específico para entrevistados vinculados con asociaciones, organismos y entidades endógenas del territorio especialmente relevantes para su desarrollo (véase el Anexo I.2).

En el cuerpo común, el primer apartado se dedicó a antecedentes generales, en el que preguntamos sobre los cambios demográficos más notables y sobre el nivel de prestación de servicios generales (servicios públicos, infraestructuras, urbanismo y cultura) y el grado de bienestar en la población. En el segundo apartado planteamos cuestiones relativas al desarrollo estructural de los sectores económicos de cada territorio, en agricultura y ganadería, industria, y comercio y hostelería. Preguntamos por los rasgos principales de su evolución reciente, qué cambios se habían producido, si fueron homogéneos en el territorio o no, y si existieron agentes clave para que estos cambios se produjeran. En el tercer apartado incluimos cuestiones para valorar globalmente los cambios en el territorio, identificar qué agentes habían sido claves para los cambios producidos (o los retrasos que persistían), calificar las relaciones entre los principales agentes clave del territorio, en especial, entre los gobiernos locales, y valorar qué cuestiones deberían ser priorizadas para el desarrollo del territorio.

Con el cuarto apartado tratamos de obtener información sobre cuál había sido el origen y el proceso de formación de las organizaciones y entidades a las que pertenecían los entrevistados; qué actividades principales realizaban y a quién se dirigían; qué relaciones mantenían con otros agentes del territorio y en qué consistían; y, en

¹⁷ Como Codirector del Proyecto para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios de Nicaragua (PROFIM) entre 2000 y 2002, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y ejecutado desde el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), la alcaldía de Matiguás recibió financiación y asistencia técnica en las dos líneas de trabajo de dicho proyecto (gestión de desechos sólidos y líquidos y asesoría en métodos de organización y gestión del personal).

¹⁸ En comparación con el instrumento diseñado y aplicado en Giménez (1998), eliminamos las referencias a la iniciativa LEADER y a las mancomunidades, entidades inexistentes en el ámbito nicaragüense.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	344/516



términos estratégicos, pedimos que identificaran aquellos obstáculos y oportunidades de futuro así como el principal aporte que, en su opinión, realizaban a la comarca.

c. Resultados obtenidos

En esta etapa nos propusimos tres resultados, uno principal y dos instrumentales. Todos ellos están recogidos en el capítulo octavo.

El resultado principal fue un diagnóstico morfológico (R1.1) para cada territorio en el que mantuvimos la lógica de subsistemas territoriales expuesta en el capítulo previo. A partir de este diagnóstico morfológico, trabajamos los dos resultados instrumentales que nos sirvieron como insumos para momentos posteriores en la investigación.

- El primer resultado instrumental (R1.2) es la valoración de las condiciones que deben existir en un territorio para contar con los rasgos emergentes (potencial, capacidad de articulación, control interno, capacidad de incidencia) y de los factores influyentes. Hemos podido contrastar el cumplimiento de las condiciones establecidas en cada territorio y concluir de qué rasgos emergentes disponen.
- Con este resultado instrumental podemos clasificar cada territorio conforme a las dos tipologías propuestas (potencial vs. control interno según la teoría del ciclo adaptativo, capacidad de articulación vs. capacidad de incidencia según la teoría del capital social). El segundo resultado instrumental (R1.3) son ambas tipologías aplicadas a nuestros casos de estudio. Con la información elaborada en la comparación previa podemos interpretar la posición ocupada por cada territorio en cada tipología. Esta información también nos permite justificar la asignación de cada territorio a una etapa del ciclo adaptativo (etapa *ALFA*, etapa *r*, etapa *K*, etapa *OMEGA*) y a un estado de desarrollo según la teoría del capital social de Woolcock (individualismo amoral, familismo amoral, anomia, oportunidades sociales).

7.4.2. Etapa 2: Identificación de funcionalidad en los elementos del territorio

En la segunda etapa, el objetivo fue identificar la funcionalidad de los elementos en la estructura y organización de los sistemas territoriales, para lo cual se aplicó el método del análisis estructural. Frente a la propuesta metodológica original de Godet, tuvimos que simplificar su aplicación y adecuarlo a los recursos y posibilidades asequibles para nuestra investigación.

a. Primer momento: la elaboración del listado de constructos

Al encontrarnos frente a cuatro sistemas territoriales diferentes (correspondientes a los cuatro casos de estudio previstos) y ante cuatro grupos de expertos localizados en dos países distantes optamos por elaborar a priori un listado de 24 variables. Para evitar en los expertos consultados cualquier asociación a medidas cuantitativas, definimos las

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	345/516



variables como ‘constructos’. Un constructo es un “*concepto que el investigador puede definir en términos conceptuales pero que no puede ser directamente medido (...) o medido sin error*” (Hair *et al.*, 1999: 770). Cualquiera que sea la forma en que se especifique, un constructo no puede ser medido directa y perfectamente. Al ser las representaciones más *puras* posibles de un concepto, consideramos que los constructos pueden ser las bases para formar relaciones de influencia como las que requiere el análisis estructural.

De la exposición que realizamos en los tres capítulos anteriores, sobre todo, de la descripción de líneas de trabajo que dotan de contenido a los cuatro subsistemas territoriales, de las condiciones mínimas y suficientes para cada rasgo emergente y de los factores influyentes¹⁹, extrajimos la base para elaborar el listado de constructos y completar nuestra aproximación conceptual al territorio.

Para el subsistema de “Recursos territoriales” propusimos los siguientes constructos:

- La *dotación de recursos naturales* en su sentido más amplio (relieve, subsuelo, suelo, vegetación, fauna, recursos hidráulicos, mineros y eólicos) y a su estado de conservación y/o deterioro, en el cual influyen la ocupación del territorio y la extracción, uso y transformación en procesos productivos. Este capital natural presenta un potencial considerable de revalorización y, como zona rural, es clave para el sistema productivo local.
- La *identidad local*, referido al acervo de tradiciones, valores y creencias, actitudes colectivas (hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la cooperación y la competencia), lenguaje, relaciones sociales, modos de producción autóctonos y productos inmateriales compartidos en una sociedad. Todo ello podemos sintetizarlo en el arraigo en la población de un sentido de pertenencia al territorio.
- La *sociabilidad y articulación social*, con las que nos referimos al grado de confianza de los individuos en la colectividad y sus potencialidades de desarrollo. Es la propensión de los miembros de una sociedad a cooperar entre sí, su predisposición a implicarse en acciones colectivas no obligatoriamente cívicas (también lúdicas, de ocio), sin la necesidad de que estén formalizadas como asociaciones u organizaciones.

Para el subsistema “Estrategias de vida y de producción” seleccionamos las siguientes variables:

- El grado de *pobreza rural*, asociado a la existencia de bolsas de población con carencias graves en sus necesidades básicas. Estas carencias no son sólo materiales

¹⁹ Detallado en el apartado **6.3.2** del capítulo 4.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	346/516



(de alimentación, vivienda, acceso a bienes y servicios básicos); también están referidas a las carencias en su capital cognitivo, sea de conocimientos básicos para el desarrollo de una vida saludable (alfabetización básica, hábitos de salubridad y alimentación), de conocimientos sobre su entorno inmediato (recursos y servicios públicos a su disposición, oportunidades formativas y de trabajo) y de conocimientos y habilidades técnicas y profesionales.

- Las *estrategias de asentamiento y de residencia*, vinculadas a las decisiones de fijación de residencia de los hogares en los núcleos principales o en núcleos dispersos por el territorio, de manera definitiva o temporal. Estas decisiones se reflejan en los patrones de ocupación de los asentamientos humanos y, según la capacidad y los recursos disponibles en los entes públicos, afectan directamente a las posibilidades de acceso a bienes, servicios y suministros básicos en la población.
- La *emigración*, vinculado con la intensidad de la salida de población del territorio en búsqueda de nuevas opciones vitales y/o productivas. La consideramos una estrategia clave en la población rural. Valorada con frecuencia de forma negativa, por su efecto en la despoblación y descapitalización humana de las zonas rurales, también muestra otras facetas que obligan a matizar el impacto sobre estas áreas, sea por el efecto del envío de remesas a quienes permanecen o, en el caso de quienes regresan, por convertirse en agentes clave para la introducción de innovaciones y cambios sociales.
- Los *movimientos de capital de los hogares*, referido al tipo de decisiones de los hogares sobre sus activos monetarios u otros activos con valor de intercambio a los que tienen acceso los hogares. Sea por la limitada cobertura de servicios financieros o por la limitada confianza y seguridad en los sistemas financieros, asumimos que surgen otras formas de ahorro menos líquidas pero igualmente enajenables, como los bienes inmuebles, bienes semovientes (como el ganado, los granos básicos) y, sobre todo, la tierra tanto por su valor monetario como simbólico.
- La *diversificación de actividades y de rentas en los hogares*; este constructo engloba el concepto del 'empleo rural no agrícola' y está asociado al grado en el que la población realiza otras actividades económicas, además de la actividad agraria, y el grado en el que otros miembros del hogar están implicados. Quisimos también incorporar la actividad desarrollada por agentes innovadores, no necesariamente autóctonos, pero que servían de referente al resto de la población.
- La *modernización de los sistemas de producción agraria*; con este constructo planteamos la intensidad y amplitud de la introducción de innovaciones en las explotaciones agrarias, viniera originada por la experimentación con nuevos inputs

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	347/516



de producción, por la introducción de nuevas formas y prácticas (técnicas y organizativas) para aprovechar la tierra y/o por la mejora en las capacidades y habilidades en el recurso humano vinculado a las explotaciones.

- Con el último constructo, la *información y los medios de comunicación*, aglutinamos el tejido de fuentes locales de acceso a información y a conocimiento con el que se contaba en cada territorio. Además de la presencia de medios de comunicación (locales o exógenos), consideramos la existencia y el rol desempeñado por organizaciones del sistema educativo de grado medio o superior y por otros organismos educativos no insertos en el sistema formal.

Los elementos definidos para el subsistema “Condiciones supraterritoriales” fueron los siguientes:

- La *prestación de servicios básicos*, en la que contemplamos la calidad de la dotación de recursos para servicios de salud (centros de salud, hospitales y médicos) y de educación (escuelas, profesores, materiales), además de la cobertura sobre el territorio.
- La *dotación de infraestructuras territoriales*; en términos análogos al anterior, pero referido a la existencia y calidad de las infraestructuras disponibles para suministros (electricidad, teléfono, agua potable, saneamiento) y de las redes viales, fueran principales o secundarias.
- La *organización administrativa territorial*; esta variable estaba referida a los entes integrantes de los diferentes niveles administrativos de los poderes del Estado. Asumimos que la finalidad de su presencia en el terreno es ordenar la convivencia colectiva de la sociedad, definiendo e implementando políticas y gestionando bienes y servicios públicos. Nos interesó valorar su presencia en el territorio, la definición clara de competencias y responsabilidades por niveles de gobierno y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos que apoyaran su capacidad institucional de ejecución.
- Las *administraciones locales*; en términos análogos al constructo anterior, planteamos valorar la definición de competencias y la capacidad y recursos disponibles en los gobiernos locales, así como la capacidad para generar una base tributaria local y la autonomía para definir y gestionar fuentes de financiación propias. Hicimos especial énfasis en la capacidad de los gobiernos locales para generar una gobernabilidad democrática local (en términos de participación ciudadana, transparencia y eficacia en la gestión pública y probidad de los cargos públicos) y para promover la acción colectiva con otros actores locales (participando en procesos de coinversión en ámbitos de su competencia,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	348/516



estableciendo alianzas con otros actores o regulando el aprovechamiento de recursos locales).

- El último constructo de este subsistema fue la *distribución de la propiedad de la tierra*, cuestión clave, por su valor como capital de trabajo y por su valor simbólico en sociedades rurales, y muy ligada a los intentos de regulación en el uso de la tierra que deriva de procesos centralizados de reforma agraria. Planteamos englobar el grado de concentración de la propiedad rústica, del tamaño de las explotaciones agropecuarias y la recurrencia de conflictos asociados a esta cuestión en los territorios.

Por último, nos referiremos a los elementos integrantes del subsistema “Acuerdos institucionales” (o elementos institucionales del territorio). Dada la relevancia de la gobernanza adaptativa en la resiliencia de un sistema socioecológico, tenemos un interés especial en las condiciones que facilitan la acción conjunta entre agentes territoriales. Planteamos variables que abarquen un amplio abanico de expresiones o manifestaciones de la capacidad de articulación en el territorio.

En un primer momento, diferenciamos entre elementos institucionales *endógenos* y elementos institucionales *exógenos*, para distinguir aquellas expresiones que surgían de la acción de agentes autóctonos o de agentes externos al territorio. En un segundo momento, diferenciamos los elementos institucionales endógenos en dos tipos, elementos endógenos *básicos* y elementos endógenos *avanzados* de la capacidad de articulación y de incidencia.

Asociamos los elementos institucionales endógenos ‘básicos’ a aquellas expresiones, no necesariamente formalizadas, de defensa de intereses colectivos o con capacidad de movilización social en el territorio. Planteamos tres elementos institucionales ‘básicos’:

- La *representación política*: este constructo no debe entenderse en el sentido partidista. Fue definido para valorar la existencia de actitudes en la población que animaran a una mayor responsabilidad y compromiso con la ‘cosa pública’ y que fomentaran la implicación proactiva en instancias de participación. Tratamos de aglutinar la tendencia a la conformación de redes y colectivos para incidir en el ámbito político, ya fueran entendidos como promotores de patrones cívicos de convivencia o como colectivos apoyados en la acción de la sociedad civil, como esfera institucional independiente del Estado y, habitualmente, más reivindicativos.
- El *tejido organizativo profesional*: en términos análogos, quisimos indagar en la capacidad de articulación corporativista y de incidencia en el ámbito político (territorial o exógeno) de las organizaciones empresariales del territorio, con independencia del sector y del tamaño.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	349/516



- Los *liderazgos locales*: bajo este constructo planteamos identificar la existencia de figuras clave con autoridad moral, social o política capaces de impulsar procesos de acción colectiva. No quisimos limitarnos a quienes desempeñaran cargos públicos de responsabilidad o aquellas figuras relevantes por su status económico. El liderazgo también podría existir en agentes con la capacidad de generar ‘capital simbólico’ utilizando el “*poder del discurso para la tarea de ‘construir región’, movilizar energías sociales latentes, generar autoreferencias y construir imágenes corporativas territoriales*” (Alburquerque *et al.*, 2001).

Los elementos institucionales endógenos ‘avanzados’ los vinculamos a las expresiones formalizadas de acción conjunta con el fin de generar un bien o prestar un servicio, y no necesariamente asociadas a la reivindicación o defensa de intereses colectivos. Fueron planteadas como ‘unidades básicas’ de acción conjunta entre los agentes del territorio, como la expresión más sencilla de un ‘acuerdo institucional’. De ahí que contempláramos exclusivamente la ‘acción conjunta’ entre agentes de una misma esfera institucional o de dos esferas institucionales (entre los agentes de la esfera pública con los agentes de la esfera privada, de la esfera pública con la esfera social y de la esfera privada con la esfera social). No contemplamos la acción conjunta entre agentes de las tres esferas institucionales, como la existente los grupos de acción local o de desarrollo rural de las iniciativas LEADER, pues consideramos que eran expresiones avanzadas de acuerdos institucionales ausentes en el ámbito nicaragüense. Definimos cinco elementos institucionales ‘avanzados’:

- La *acción conjunta entre gobiernos locales*, referida a mancomunidades, asociaciones y cualquier otra expresión de asociativismo entre gobiernos locales.
- La *acción conjunta entre empresarios y profesionales*, con las que cubrimos empresas de trabajo social (cooperativas, sociedades anónimas laborales) y a grupos de explotaciones o empresas implicadas en redes empresariales para el desempeño de una actividad económica.
- La *acción conjunta entre gobiernos locales y empresarios locales*, asociada a la realización de inversiones conjuntas, acuerdos de cooperación o prestación de servicios, esquemas avanzados de gestión pública (subcontrataciones, concesiones, consorcios, entre otros), que podrían englobarse en los esquemas conocidos como *partenariados o alianzas público-privadas*²⁰.

²⁰ Más conocidos por su denominación en inglés, *public-private partnerships* (PPP).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	350/516



- La *acción conjunta entre gobiernos locales y la sociedad civil local*: de forma análoga al anterior, pero implicando a la sociedad civil en la prestación conjunta o delegada de servicios públicos.
- La *acción conjunta entre empresarios locales y sociedad civil local*, referida a eventuales colaboraciones formalizadas entre sectores organizados del sector privado y de la sociedad civil en el territorio.

El último elemento institucional lo asociamos a aquellos agentes e intervenciones presentes en el territorio pero originadas fuera de él:

- Los *actores externos*, entendidos en el sentido amplio, empresas no locales, nacionales o extranjeras radicadas en el territorio en cuestión; así como asociaciones, partidos políticos, sindicatos, ONG y programas públicos surgidos fuera del territorio, pero con una notable incidencia en él.

Con estas veinticuatro variables, elaboramos la matriz de doble entrada (véase el Anexo III.1) que nos sirvió para explorar cada sistema territorial y reflejar las relaciones entre los elementos del sistema.

b. Segundo momento: la descripción de relaciones entre las variables

En nuestro caso, rellenamos la matriz de doble entrada en sesiones de trabajo con los grupos de expertos de dos o tres días, según el caso. Dado que los expertos no estaban familiarizados con el método del análisis estructural ni participaron en la elaboración del listado de constructos, las sesiones comenzaban con una explicación sobre el objeto de las sesiones de trabajo, la metodología para rellenar la matriz (con especial énfasis en la identificación correcta de relaciones directas) y la justificación y explicación de los constructos seleccionados. Como complemento se les ofrecían hojas de ayuda con información sobre los constructos (véanse el Anexo III.2 y el Anexo III.3). Durante el desarrollo de las sesiones asumimos el rol de facilitadores y orientadores para los expertos, a partir del conocimiento del método y de la información sobre los territorios que obtuvimos con los diagnósticos elaborados en la primera etapa.

Las consultas a expertos se llevaron a cabo entre julio y agosto de 2005. Los respectivos equipos de consulta estuvieron integrados por dos expertos cada uno, vinculados a iniciativas exógenas de desarrollo (públicas y privadas) con una notable influencia y arraigo en los territorios estudiados (véase el Anexo III.4):

- Para el Valle de los Pedroches los expertos, además de vivir en el territorio, ejercían funciones de dirección en sendos centros públicos territoriales para la extensión agraria (Centro de Investigación y Formación Agraria, CIFA, de Hinojosa del Duque) y para la promoción del empleo y la innovación empresarial (Unidad

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	351/516



Territorial de Empleo, Desarrollo local y Tecnológica, UTDLT, de Pozoblanco), ambas iniciativas vinculadas a la Junta de Andalucía.

- Para el Valle del Guadiato, los expertos consultados también residían en el territorio, desempeñando uno de los expertos funciones de gerencia en el Grupo de Desarrollo Rural de Alto Guadiato, situado en Fuenteovejuna; el segundo experto, ya jubilado, fue director del CIFA en Hinojosa del Duque y posteriormente director de la Oficina Comarcal Agraria en Fuenteovejuna. Todas estas iniciativas estaban también vinculadas a la Junta de Andalucía.
- Para Camoapa contamos con la participación de miembros directivos de la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM), organización nicaragüense no gubernamental de desarrollo muy vinculada a procesos de desarrollo comunitario, social, agrario e institucional en el municipio durante la última década. Estos expertos mantenían su residencia fuera del territorio, aunque desarrollaron en ese tiempo una relación permanente y directa de asesoramiento y acompañamiento con los procesos constitutivos de asociaciones de municipalidades del departamento de Boaco y de instancias y espacios para la planificación participativa en los ámbitos municipal y departamental.
- Para Matiguás se implicaron expertos vinculados con el programa TROPITECNIA del Instituto Nitlapán, de la Universidad Centroamericana. Desde comienzos de los noventa, este instituto ha priorizado Matiguás, no sólo como zona objeto de estudio, sino sobre todo como territorio de intervención prioritario en los diversos programas de servicios ofrecidos, tanto a través de programas para la concesión de microcréditos, a través de la microfinanciera Fondo de Desarrollo Local (FDL), como con programas para la provisión de servicios legales, de extensión agraria (entre ellos, TROPITECNIA), titulación de tierras y entrega de insumos agrarios.

Las matrices resultantes de estos talleres se han incluido en los Anexos 11 al 14.

c. Tercer momento: la identificación de las variables clave con el MICMAC

Una vez rellenas las matrices de doble entrada, introducimos los datos en la interfaz disponible en el programa MICMAC. En este momento, el único parámetro de la aplicación que tuvimos que establecer fue el número de iteraciones a realizar, fijado en cinco. Las principales salidas que ofrece MICMAC, a partir de la información contenida en la matriz de influencias directas (MID)²¹, son:

- Salida 1: las características de la matriz de influencias directas;
- Salida 2: las proporciones de las variables;

²¹ En la aplicación MICMAC, el término se utiliza en inglés: MDI, *Matrix of Direct Influences*.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	352/516



- Salida 3: las jerarquías de variables por motricidad y por dependencia (denominadas 'listas de variables' en la interfaz del programa);
- Salida 4: el plano de motricidad-dependencia (denominado 'mapa' en la interfaz del MICMAC);
- Salida 5: los grafos de influencia entre variables.

Para evitar reiteraciones, preferimos postergar la descripción detallada de los pasos seguidos, de las transformaciones realizadas y de las salidas específicas utilizadas hasta el momento de presentar los resultados. Remitimos al apartado inicial del capítulo noveno.

d. Resultados obtenidos

En esta etapa el resultado fundamental es un diagnóstico funcional de cada territorio (R2.1), en el que describimos e interpretamos los resultados obtenidos con la aplicación del programa MICMAC para cada caso. Hemos incluido los diagnósticos íntegros en el capítulo noveno, dejando en anexos los datos de las matrices utilizadas y los productos ofrecidos por el programa MICMAC. Cada diagnóstico consta de tres apartados.

- El primer apartado está dedicado al papel que desempeñan los subsistemas territoriales en el conjunto del territorio. Para este epígrafe, hemos transformado los datos por proporciones ofrecidos por MICMAC, detallados por elementos territoriales.
- En el apartado siguiente analizamos las jerarquías por motricidad y por dependencia de los elementos territoriales, a partir de la salida ofrecida por MICMAC.
- El último apartado contiene el análisis del plano de motricidad-dependencia por elementos territoriales, también utilizando la salida ofrecida por MICMAC.

Ante el riesgo de abrumar y confundir al lector, dada la considerable cantidad de información presentada y el detalle de los análisis elaborados (además de encontrarnos frente a cuatro casos), hemos considerado conveniente adecuar la redacción de cada apartado a una alternancia sucesiva entre descripción e interpretación. De esta forma creemos que se facilita el seguimiento de la exposición, la comprensión de los análisis y, en cierta forma, atenuamos los riesgos citados.

7.4.3. Etapa 3: Comparación y síntesis

El objetivo principal de esta última etapa es avanzar en la caracterización de los tipos de zonas rurales atendiendo a la funcionalidad de los elementos territoriales. Para alcanzar este objetivo nos propusimos profundizar en las tipologías de zonas rurales indagando qué elementos explicaban las condiciones y los rasgos existentes en las zonas estudiadas e identificando las similitudes y diferencias entre territorios.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	353/516



Dos son las fuentes fundamentales para esta tarea:

- Las tipificaciones de las zonas rurales resultantes de la primera etapa (R1.4), por potencial-control interno y por capacidad de articulación-capacidad de incidencia. Esta tipificación nos ofrece los criterios para ordenar la comparación, según los territorios dispongan o no de un rasgo determinado.
- Los diagnósticos funcionales de los territorios elaborados en la segunda etapa (R2.1), con la información y análisis de los resultados obtenidos mediante la aplicación del MICMAC.


De esta forma podremos validar nuestra hipótesis de investigación: *“En un momento dado del tiempo, determinadas circunstancias y rasgos de un territorio rural condicionan su capacidad para impulsar procesos de adaptación y de cambio”*. Si las circunstancias temporales de un determinado territorio rural condicionan su capacidad para impulsar procesos de adaptación y cambio estructural, en el caso de que los territorios analizados en esta investigación correspondiesen con diferentes tipos de zonas rurales, los elementos más determinantes para la evolución de cada territorio deberían diferir, al menos en parte, de un territorio a otro. Podremos comprobar entonces qué elementos desempeñan un mismo papel, con independencia del territorio, y cuáles demuestran un carácter más específico de las circunstancias concretas del territorio en cuestión. Finalmente también podremos constatar cuáles de estos elementos desempeñan un rol eminentemente motor de los cambios en el sistema territorial e inducen cambios en otros elementos, y cuáles actúan fundamentalmente como factores subordinados y dependientes de la acción de otros.

Hemos expuesto la secuencia metodológica formal aplicada en nuestra investigación. Para finalizar, queremos añadir algunas reflexiones a raíz de nuestra experiencia práctica en la preparación y aplicación de esta metodología.

7.5. APRECIACIONES METODOLÓGICAS ADICIONALES

Creemos conveniente precisar dos aspectos relacionados con el análisis estructural de prospectiva: la selección de los expertos participantes en los talleres de prospectiva y las pautas para la interpretación de los resultados obtenidos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	354/516



7.5.1. Los expertos participantes en la ‘construcción dialéctica’ del territorio rural

Dejando a un lado los principios metodológicos necesarios para una aplicación correcta del ‘análisis estructural de prospectiva’, una cuestión importante para la ‘construcción dialéctica’ del territorio es la identificación apropiada de los informantes o expertos.

Una manera de reducir los vacíos de información es recurrir a informantes con un conocimiento amplio y profundo sobre la realidad estudiada. Consideramos ‘informantes cualificados’ o ‘expertos’ a aquellos individuos con un conocimiento exhaustivo de los sistemas territoriales estudiados en su conjunto, siguiendo para ello el enfoque de “entrevista especializada y a élites”, no en el sentido de “*entrevistas hechas a gente muy importante (élites de la política, las finanzas o profesionales de prestigio)*”, sino que es un estilo de entrevistas que requieren la opinión o la información de “*entrevistados expertos o ‘bien informados’*” (Dexter, 1970; citado en Vallés, 2003).

a. El acceso a informantes cualificados

En el estudio sobre zonas rurales, los ‘expertos’ de referencia pueden ser responsables técnicos o gerenciales de iniciativas de desarrollo en la zona, líderes sectoriales ampliamente reconocidos y legitimados, alcaldes y gerentes municipales, investigadores, entre otros. Preferiblemente, informantes del mismo territorio y, cuando resulte posible, que hayan vivido fuera del territorio. Al momento de brindar información, creemos que esta circunstancia puede ser de enorme utilidad para acceder a un conocimiento ‘tácito’, propio del territorio, a través de unos códigos y conocimientos más ‘explícitos’ y accesibles al investigador.

En el caso de informantes no originarios o residentes fuera del territorio, tratamos de identificar expertos vinculados mediante alguna iniciativa de desarrollo (de gestión, investigación) que hubieran trabajado con el territorio durante un período, al menos, de cinco años. Aun tratándose de informantes foráneos y vinculados con iniciativas ‘sectoriales’ de desarrollo, las dificultades para encontrar informantes cualificados en el mismo territorio nos limitó las alternativas disponibles.

Téngase en cuenta que el ‘proceso dialéctico’, tal y como está diseñada la herramienta del análisis estructural de prospectiva, requiere informantes con una capacidad considerable de abstracción, de análisis relacional y de síntesis. Teniendo presente la idoneidad de contar con ‘expertos nativos’, probablemente estos requisitos la convierten en una herramienta adecuada siempre y cuando en las áreas objeto de estudio se disponga de informantes cualificados.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	355/516



b. Los sesgos de los informantes cualificados

Intuimos que cuanto más cualificados sean los informantes, cuanto menores sean sus vacíos de conocimiento, muy probablemente su ‘teorización’ sobre la realidad estudiada esté más consolidada y sea más coherente, mayores resulten sus prejuicios y su información se encuentre más sesgada. Creemos que se trata de una circunstancia difícil de prevenir; probablemente una manera sea contar con un número suficiente de informantes cualificados sobre cada territorio (sin contar con el ejercicio posterior de contrastación con otras fuentes primarias y secundarias).

Otro tipo de sesgos puede provenir de los prejuicios arraigados que desvirtúan la percepción en el informante sobre ciertos temas o agentes. Por ejemplo, en Nicaragua hay una desconfianza considerable en las capacidades de las instituciones públicas locales y estatales; percepción, por otra parte, no muy alejada de la realidad, a pesar de los considerables avances que se están consiguiendo progresivamente. En términos similares, las referencias al ‘sector privado’ y al ‘empresariado’ continúan sujetas a prejuicios negativos muy viscerales en sectores cualificados de la población. Visiones idealizadas del ‘campesinado’ y de la ‘comunidad rural’ siguen alimentando el imaginario colectivo y las intervenciones en una gran cantidad de organismos de desarrollo (nacionales y extranjeros). Contar con miembros cualificados de organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos de investigación, muy probablemente provoque que estos prejuicios se trasladen a la valoración de las interrelaciones entre agentes y de su rol en los procesos que impulsan.

En nuestra aplicación empírica, contamos con los siguientes perfiles de expertos (dos por cada territorio):

- En el Valle de los Pedroches, expertos originarios del territorio, residentes en él y vinculados profesionalmente con organismos públicos del gobierno autonómico andaluz, respectivamente, de investigación y formación agraria y de fomento del autoempleo en la zona.
- En el Valle del Guadiato, expertos no originarios del territorio, residentes en él; profesionalmente, uno de ellos gerente de Grupo de Acción Local y el otro, ya jubilado, con larga experiencia en organismos públicos de extensión agraria en el mismo territorio.
- En Camoapa, expertos no originarios ni residentes en el territorio; vinculados con el territorio desde mediados de los noventa con una organización nacional de desarrollo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	356/516



- En Matiguás, expertos no originarios ni residentes en el territorio; vinculados desde finales de los noventa con un programa de investigación y extensión agraria en el territorio.

En los territorios andaluces, se trabajó con profesionales locales relacionados con el sector público. En los territorios nicaragüenses, con profesionales de fuera del territorio vinculados con la sociedad civil. El único rasgo en común para todos los informantes es su implicación directa, desde ámbitos diversos, en iniciativas de desarrollo en sus respectivos territorios.

7.5.2. La interpretación de las influencias resultantes del ‘análisis estructural de prospectiva’

La herramienta del análisis estructural de prospectiva se apoya en la identificación y valoración cualitativa de las relaciones de influencia directa entre el conjunto de elementos de un sistema; expresamente se evita considerar las relaciones desde una lógica de causa-efecto²². Al agregar las sucesivas influencias de orden n entre dos elementos se obtiene unos valores por influencias indirectas.

Desde esta lógica de influencias podemos obtener información sobre qué mecanismos explican los procesos de cambio en cada una de las zonas rurales estudiadas; entre otros aspectos: cuáles son los elementos que han provocado esos cambios; cuáles son elementos pasivos (meramente receptores de influencias pero que no logran desencadenar otros cambios en el sistema); sobre qué elementos se puede ejercer algún de acción; cuáles se sitúan como un objetivo o una aspiración del sistema; o cuáles son parte del ‘escenario dado’ en cada territorio, sobre los cuales poco o nada se puede incidir pero que, en cierta forma, condicionan las dinámicas de cambio.

Dado que al rellenar la Matriz de Influencias Directas no se refleja el signo (positivo o negativo) de las influencias entre elementos, lo más apropiado es reunir a los mismos participantes en los talleres para realizar una interpretación *ex post* de los resultados. En nuestro caso ello no fue posible. Para contextualizar estos resultados nos basamos en las grabaciones realizadas durante los talleres de prospectiva y en los diagnósticos territoriales elaborados en la etapa 1 del análisis empírico.

En nuestra opinión, para aprovechar el potencial de esta herramienta y evitar una mera descripción de resultados evidentes por sí mismos (la posición ocupada en las jerarquías o en el plano de motricidad-dependencia, las influencias recibidas o ejercidas por cada elemento, entre otros) es conveniente adoptar una actitud casi

²² Remitimos al apartado 7.3.1 del presente capítulo en el que detallamos las pautas necesarias para una interpretación correcta de la lógica de influencias.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	357/516



‘contemplativa’ para acometer la tarea interpretativa. Creemos recomendable mantener una visión de conjunto, en la que cada elemento adquiere su razón de ser precisamente por las relaciones que mantiene con el resto de elementos integrantes del sistema.

Con este capítulo concluimos la tercera parte de nuestra investigación, en la que hemos presentado los fundamentos metodológicos de nuestro análisis y damos por alcanzado el segundo objetivo instrumental²³. La prueba de la validación corresponde al desarrollo íntegro expuesto en la cuarta parte a continuación.

7.6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F.; P. RODRÍGUEZ, C. ROMÁN DEL RÍO y R. RUIZ (2001), “Aprendiendo a innovar: el caso de Andalucía”, en: ROMÁN DEL RÍO (ed.), *op. cit.*, 61-134.
- AMBROSIO, M. (2002), *Análisis de las capacidades de los gobiernos locales en el cumplimiento de las competencias municipales: los casos de Masaya, Masatapa y Camoapa en Nicaragua*, mimeo. Managua: Instituto Nitlapán – Universidad Centroamericana (UCA).
- AMBROSIO, M. (2003), *Diagnóstico exploratorio de los programas de legalización y asesoría técnica de Nitlapán desde una perspectiva de ‘construcción de comunidad como método de desarrollo’*, mimeo. Managua: Broederlijk Delen – Instituto Nitlapán – Universidad Centroamericana (UCA).
- ASTIGARRAGA, E. (2006), *MICMAC. Análisis estructural*. [Documento en línea] <eibar.org/blogak/prospektiba/210/images/Micmac_instrucciones.pdf> [Consulta: 24-3-2007].
- BOISIER, S. (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, *Revista Reforma y Democracia*, 27. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). [Documento en línea] <http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf> [Consulta: 1-10-2005].
- CAPRIATI, M. (2001), “Las ventajas y los retos en la aplicación de métodos de prospectiva en las regiones menos desarrolladas”, *The IPTS Report*, 59. [Documento en línea] <www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol59/FR4S596.htm> [Consulta: 24-3-2007].
- DEXTER, I. (1970), *Elite and specialized interviewing*, Evaston: Northwestern University Press.
- FOREN (2001), “Creating and applying vision in the regions: towards agile and networked regions through foresight”, *An EC Conference on Regional Foresight*, 13 de diciembre. Dublín: Foresight on Regional Development (FOREN). [Web en línea] <foren.jrc.es/Docs/Conference/conprog.htm> [Consulta: 1-3-2006].
- GAVIGAN, J.P. y F. SCAPOLO (2001), “Prospectiva regional: comprobación futura y validación de las estrategias de desarrollo”, *The IPTS Report*, 59. [Documento en línea] <www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol59/EDI1S596.htm> [Consulta: 24-3-2007].
- GAVIGAN, J.P.; SCAPOLO, F.; KEENAN, M.; MILES, I.; FARHI, F.; LECOQ, D.; CAPRIATI, M. y T. BARTOLOMEO (2001), *A practical guide to regional foresight*. Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies (IPTS). [Documento en línea] <foren.jrc.es/Docs/eur20128en.pdf> [Consulta: 1-3-2006].
- GIMÉNEZ, M. M. (1998), *Los aspectos socioeconómicos de los modelos y experiencias de desarrollo local en España y otros países europeos*. Tesis doctoral, dirigida por Dr. D. M. PÉREZ-YRUELA y Dr. D. J. M. SUMPISI VIÑAS. Córdoba: Universidad de Córdoba – Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes (ETSIAM) – Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria.
- GODET, M. (1991), *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: Editores SG.
- GODET, M. (1993), *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Barcelona: Marcombo Boixareu Editores.
- GODET, M. (2001), *Creating futures. Scenario planning as a strategic management tool*. Londres: Economica.

²³ “Elaborar y validar una metodología de exploración del territorio rural coherente con la conceptualización propuesta”.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	358/516



- HAIR, J.F.; R. E. ANDERSON, R. L. TATHAM y W. C. BLACK (1999), *Análisis multivariante*, 5ª edición. Madrid: Prentice Hall.
- IPTS (2001), "Prospectiva y desarrollo regional", *The IPTS Report*, 59, número especial. [Revista en línea] <www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol59/welcome.htm> [Consulta: 24-3-2007].
- KEENAN, M.; MILES, I.; FARHI, F. y D. LECOQ (2001), "Creación de una visión en las regiones: un marco para la organización de la prospectiva regional", *The IPTS Report*, 59. [Documento en línea] <www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol59/FR1S596.htm> [Consulta: 24-3-2007]
- GODET, M. y BOURSE, F. (1989), *MICMAC* [en línea]. Ver.6.1.2 - 2003-2004 [Paris]: Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation (LIPSOR). [Programa informático] <www.3ie.fr/lipsor/lipsor_es/micmac_es.htm> [Consulta: 1-3-2006]
- OCDE (1996), *Government technology foresight exercises – STI Review*, número especial, 17. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- PATTON, M.Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage.
- RAE (2003), *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición, versión electrónica. Madrid: Espasa Calpe – Real Academia Española (RAE).
- ROMÁN DEL RÍO, C. (ed.) (2001), *Aprendiendo a innovar: regiones del conocimiento*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- TORO STANDEN, J. (2005), *Prospectiva territorial. Escenarios futuros sector Acuicola 2010 – Región Atacama*. [Web en línea] <www.prospectiveatacama.blogspot.com/> [Consulta: 1-3-2006].
- VALLES, M. S. (2003), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	359/516




Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	360/516



PARTE IV: **ANÁLISIS EMPÍRICO E** **INTERPRETACIÓN DE LOS CASOS DE** **ESTUDIO**

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	361/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	362/516



8. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (1): la observación de los territorios

8.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo contiene los análisis y resultados de los estudios empíricos llevados a cabo para responder al objetivo parcial segundo: *“Explorar con qué condiciones y capacidades fundamentales debe contar una zona rural para impulsar procesos de adaptación y cambio estructural con autonomía y para que sus agentes locales sean capaces de generar masas críticas catalizadoras del cambio”*.

El capítulo consta de cinco apartados que recogen la etapa 1 para el análisis del territorio expuesta en el capítulo anterior (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1: Etapa 1 del análisis del territorio

ETAPA	OBJETIVO DE LA ETAPA	RESULTADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS
1. Observación descriptiva del territorio	(O1) Caracterización morfológica de los territorios	(R1.1) Diagnóstico por morfología de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes secundarias (estadísticas, censos, documentos)	Revisión documental
			Fuentes primarias	Entrevistas semidirigidas a élites Cuestionario Observación participante
		(R1.2) Valoración de condiciones e identificación de rasgos emergentes	Fuentes secundarias	Resultado R1.1
		(R1.3) Tipificación por rasgos emergentes (potencial – control interno, articulación – incidencia)	Fuentes secundarias	Resultado R1.2

FUENTE: Elaboración propia.

Los cuatro apartados contienen una síntesis de los diagnósticos morfológicos de subsistemas y elementos territoriales para cada territorio (Resultado 1.1). Los



diagnósticos íntegros se han incluido en anexos¹. Cada diagnóstico está estructurado en cuatro epígrafes, correspondientes a cada subsistema territorial:

- en primer lugar, se describen los recursos naturales y humanos específicos de cada territorio, haciendo referencia expresa al proceso histórico de formación del asentamiento humano y a su distribución en el espacio disponible (subsistema 'Recursos territoriales');
- a continuación, nos detendremos en la descripción de las estrategias de vida y de producción características de la población asentada, con hincapié en las limitantes y carencias observadas (subsistema 'Estrategias de vida y de producción');
- en el tercer apartado se contempla la influencia de los cambios en el entorno sobre el marco de recursos y oportunidades disponibles en el territorio, a la vista del grado de atención ofrecido desde el exterior y las respuestas desarrolladas por los actores locales a partir de las estrategias básicas de vida y de producción reseñadas en el apartado anterior (subsistema 'Condiciones supraterritoriales');
- para concluir, se brindará especial atención a las células que conforman la arquitectura institucional del territorio, sean sus integrantes agentes públicos, privados o de la sociedad civil (subsistema 'Acuerdos institucionales').

El quinto y último apartado del capítulo contiene los dos resultados siguientes señalados en el Cuadro 8.1. Consta de dos epígrafes:

- A partir de los diagnósticos previos, valoramos el cumplimiento de las condiciones para los rasgos emergentes (potencial, control interno, capacidad de articulación, capacidad de incidencia) y de los factores influyentes en ellas (Resultado 1.2). Con esta valoración calificaremos la existencia de los rasgos en cada territorio.
- El segundo epígrafe contiene la tipificación de las zonas según los rasgos emergentes existentes (Resultado 1.3). Clasificamos cada territorio según disponga o no de potencial y de control interno, y de capacidad de articulación y de incidencia. Incluimos una interpretación de la posición que ocupa cada territorio, respectivamente, según las teorías del ciclo adaptativo y del capital social.

En anexos hemos incluido la información y la documentación relevantes².

¹ Los diagnósticos íntegros se encuentran en la Sección I de los anexos (Anexo I.3, Anexo I.4, Anexo I.5 y Anexo I.6).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	364/516



A modo de presentación, comparamos algunos datos de las zonas estudiadas en el Cuadro 8.2.

Cuadro 8.2: Características fundamentales de las zonas de estudio

	España		Nicaragua	
	Valle de los Pedroches	Valle del Guadiato	Camoapa	Matiguás
Extensión (km ²)	3.613	2.492	1.483	1.532
Población (hab.)	57.088	33.152	34.962	41.127
Densidad (hab./km ²)	15,8	13,3	23,6	26,8
Índice de primacía ⁽¹⁾	0,435	0,553	0,820	0,564
Pob < 15 años (% población total)	16,4	15,5	41,1	43,1
Pob > 65 años (% población total) ⁽²⁾	23,4	23,5	4,3	3,3
Índice de dependencia demográfica ⁽³⁾	0,663	0,639	0,832	0,868

NOTAS: (1) Cociente de la población en el núcleo más poblado entre la suma de la población en los cuatro núcleos más poblados. A mayor índice, la concentración de la población es mayor. (2) En las zonas andaluzas, población mayor de 64 años. (3) Cociente de la población dependiente (menor de 15 años y mayor de 65 años) entre la población total. En las zonas andaluzas, el numerador es la suma de población menor de 15 años y mayor de 64 años. A mayor índice, más carga debe soportar la población activa. FUENTES: Datos de zonas andaluzas del Censo de 2001, extraídas del Sistema de Información Municipal de Andalucía (SIMA) del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA). Datos de Nicaragua del VIII Censo de Población 2005 previstas por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC).

Son territorios de interior y contiguos entre sí, con un relativo aislamiento de los principales ejes de comunicación y cuya extensión oscila entre los 1.500 km² de Camoapa y los 3.600 km² del Valle de los Pedroches, siendo éste el más poblado y el menos el Valle del Guadiato. Las densidades de población son similares por país. La concentración geográfica de población, medida con el índice de primacía, sitúa al Valle de los Pedroches como el territorio con la distribución de población más equilibrada y a Camoapa como el territorio más concentrado. La distribución etaria de la población evidencia en los casos andaluces que casi un cuarto de la población tiene más de 65 años y en los nicaragüenses, una población eminentemente joven, 4 de cada 10 habitantes tiene menos de 15 años. La carga demográfica que debe soportar la población activa, medida con el índice de dependencia demográfica, es similar por países y más elevada en los territorios nicaragüenses.

8.2. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: VALLE DE LOS PEDROCHES

La comarca del Valle de los Pedroches está situada en el flanco norte de la provincia de Córdoba y perfectamente delimitada del resto. La constituyen diecisiete municipios de extensiones muy variables, cuatro con menos de 100 km² (Fuente La Lancha, Villaralto,

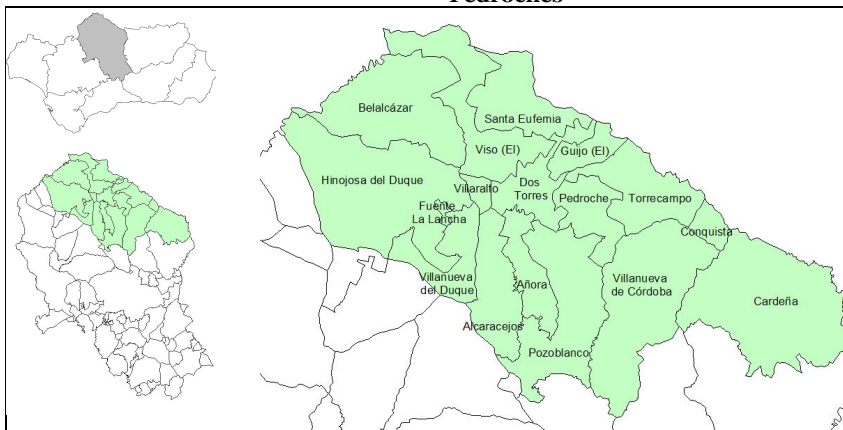
² El listado de entrevistados se encuentra en el Anexo I.1 y el instrumento utilizado para las entrevistas en el Anexo I.2.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	365/516



Conquista, y El Guijo), once con una extensión entre 100 y 400 km² y los tres restantes (Villanueva de Córdoba, Cardeña e Hinojosa del Duque) mayores a los 400 km². La población estimada en 2001 eran 57.008 habitantes, de la cual casi el 60% estaba concentrada en Pozoblanco, Villanueva de Córdoba e Hinojosa del Duque.

Ilustración 8.1: Localización y municipios integrantes de la comarca del Valle de los Pedroches



FUENTE: Elaboración propia.

8.2.1. Recursos territoriales

a. El entorno natural

Geográficamente, la comarca tiene una extensión superior a los 3.600 km², casi una cuarta parte del total provincial. Carece de ríos con cierta importancia, tan sólo una densa red de arroyos y riachuelos y un régimen de lluvias muy irregular con veranos muy secos. El medio físico está muy afectado por la erosión y una textura arenosa que reduce la calidad de los suelos para la actividad agrológica. La existencia de algunas áreas cultivadas en esta zona se explica por la necesidad de garantizar al autoabastecimiento en una zona tradicionalmente aislada del entorno. De los recursos mineros existentes, el más abundante es el granito. En las áreas serranas existen algunos recursos cinegéticos, base de una actividad económica importante con limitada incidencia en la población.

b. La génesis y formación del asentamiento humano

Los primeros asentamientos humanos se forman con el reparto de tierras entre los reconquistadores cristianos, momento en el que comienza a perfilarse la organización territorial actual. Según fueran zonas de señorío o de realengo así se determinó el grado de concentración de tierras (mayor en las primeras) y los aprovechamientos agrarios, influidos también por el medio físico. La amplitud de las tierras comunales y la escasa calidad agronómica forzaron las prácticas ganaderas en la zona de realengo. En el siglo

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	366/516



XIX, los procesos de desamortización civil y la abolición del sistema señorial no representaron un cambio sustancial en la estructura de propiedad de la tierra, aunque permitieron poner en el mercado tierras ociosas y sentar las bases para cambios estructurales posteriores.

A partir de la mitad del siglo XX, los escasos rendimientos de las economías locales y las oportunidades en otras zonas por el desarrollo industrial desencadenaron la ‘crisis de la sierra’, lo que provocó una dramática pérdida de población, de mayor intensidad en los municipios de menor tamaño, y la reorientación productiva forzada de quienes permanecieron en el valle. Los centros mayores vieron reforzada su posición por el repunte de su actividad comercial, industrial y de servicios y por el despoblamiento del entorno.

c. La población

Históricamente, Los Pedroches han sido una zona relativamente despoblada y apenas estuvo afectada por importantes movimientos migratorios intensos. Al final de la primera mitad del siglo XX la densidad de población en la comarca era muy reducida, en comparación con las densidades nacional y cordobesa. Al interior de la comarca la máxima densidad de población se localizaba en el antiguo realengo donde, a partir de ese momento, se inicia un proceso de concentración en los núcleos con mayor dinamismo. La conjunción de los movimientos naturales y migratorios tuvieron su reflejo inmediato en el envejecimiento de la población, tendencias que no han remitido en las dos últimas décadas; en 2001, sólo el 16,4% tienen menos de 15 años. En el nuevo siglo, la pérdida demográfica sigue siendo importante y ha seguido afectando, en especial, a los municipios de menor tamaño. Los cambios más notables se producen en la distribución de la población en el interior de la comarca.

d. Articulación horizontal: la sociedad civil

La tradición de movimientos campesinos en Los Pedroches ha sido menos intensa que en otras zonas del resto de la provincia de Córdoba, probablemente por la existencia de tierras comunales autogestionadas por los propios, sobre todo, en la subcomarca de Pedroche.

En la actualidad se puede hablar de un tejido asociativo pedrocheño con unos rasgos característicos muy similares a los existentes en la provincia, con un mayor peso de las asociaciones de carácter lúdico y de ocio y de las orientadas a colectivos. A comienzos de los noventa también comienzan a surgir estructuras representativas del sector empresarial no agrario, que buscan en la acción colectiva una vía alternativa para la defensa de sus intereses.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	367/516



8.2.2. Estrategias de vida y de producción

a. *Limitantes en las condiciones de vida*

Con la información disponible, podemos identificar que la principal carencia era el acceso al agua potable y en los servicios de saneamiento. A finales de los cincuenta, los problemas de acceso a agua potable en el Valle eran críticos; incluso en los pueblos con red distribuidora, la dotación por día y habitante era la más baja de toda la provincia. En términos de renta, el porcentaje de familias con bajos ingresos era el mayor a nivel provincial. La condición de ‘sistema cerrado’ favoreció cierta autosuficiencia entre la población, al existir más alternativas para explotar tierra y lograr un sustento mínimo, y la articulación alrededor de los núcleos principales subcomarcales. A mediados del siglo pasado, el nivel formativo del capital humano era manifiestamente bajo. Cerca de la mitad de la población comarcal no tenía estudios y otra mayoría de la población apenas tenía los estudios de primer grado concluidos. El analfabetismo seguía siendo un problema grave que afectaba al 25,1% de la población de 10 y más años; a comienzos de la década de los noventa aún afectaba al 5,6% de la población mayor de 16 años.

b. *Estrategias de vida en la población*

La ‘crisis de la sierra’ en Los Pedroches tuvo como manifestación más evidente la traumática pérdida de población, si bien con cierto retraso y menor intensidad que en otras zonas. Se estima que en torno a 62.000 personas emigraron entre 1950 a 1981, la mayoría de las zonas de señorío. A finales de los setenta se produjo un cierto retorno importante de emigrantes a sus municipios de origen, quienes arrendaban, adquirían o explotaban pequeñas fincas rústicas heredadas para dedicarse a la actividad ganadera, o bien abrían pequeños establecimientos, comercios, bares o talleres; otros volvieron y se instalaron en la capital provincial.

Un aspecto clave ha sido la mejora en su nivel formativo y escolarización. A comienzos de los ochenta, la educación básica obligatoria cubría a prácticamente el 100% de la población entre 6 y 13 años, se había aumentado la escolarización de segundo grado y se duplicó la cifra de jóvenes que continuaban estudios universitarios. Los cambios estructurales pudieron incidir en esta mejora de las tasas de escolaridad. La crisis del sector agrícola incentivó la búsqueda de alternativas de ingreso para sus miembros y la terciarización de la economía reforzó la necesidad de contar con un nivel formativo adecuado para entrar en el mercado laboral.

c. *Las actividades transformadoras de los recursos endógenos*

La pérdida de mano de obra abundante y barata resultante de la ‘crisis de la sierra’ se convirtió en factor clave para la introducción de innovaciones tecnológicas en las explotaciones, para la racionalización de las prácticas pecuarias y para el fortalecimiento de regímenes de tenencia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	368/516



La comarca contaba con mercados mínimos de bienes y servicios, concentrados en las zonas más pujantes y que pudieron apoyar los cambios en las explotaciones. Ya en 1958 existían sucursales bancarias en los tres núcleos principales de la comarca y se contaba con un tejido de cooperativas agrícolas, de crédito, de consumo y viviendas distribuido en ocho municipios.

Desde ese momento, la actividad se fue orientando hacia la actividad ganadera, eje fundamental de la economía comarcal y hacia una cierta consolidación en la cabaña de bovino, aunque muy lentamente y concentrada en el norte de la comarca. Los cambios en la estructura de explotaciones agrarias reflejan una intensa reducción en la cifra de explotaciones a nivel comarcal, en especial, en las zonas con mayor tradición agrícola del valle, y una relativa homogeneización en distribución de explotaciones por tamaños en la zona de realengo.

A la sensación de declive durante los setenta y los ochenta, le acompañó un impulso de pequeñas iniciativas empresariales sin precedentes, por la diversidad sectorial y el aprovechamiento de los recursos y tradiciones artesanales locales. Este cambio se apoyó en la apertura de pequeños negocios (comercio, hostelería, construcción) y en un leve repunte en la industria extractiva, manufacturera y, sobre todo, transformadora. En ésta, el referente obligado es la Cooperativa COVAP y su efecto de arrastre para otras actividades, aunque muy centrado en el área de influencia de Pozoblanco.

d. Estructura socioeconómica

En la década de los cincuenta, el Valle de los Pedroches estaba habitada por una sociedad eminentemente agrarizada, con un mínimo de población ocupada en servicios, correspondiente sobre todo al sector público (administrativo, judicial, educación) y pequeños establecimientos comerciales. En los últimos veinte años la incorporación de la mujer al mercado laboral y la terciarización del mercado laboral, a pesar del mayor aporte de la actividad pecuaria e industrial a la producción comarcal, parecen explicar el incremento de la tasa de actividad y de ocupación efectiva en todos los municipios del Valle. A comienzos de los ochenta, casi el 33% de la población ocupada estaba en este sector. Casi veinte años más tarde, se estima esta tasa en torno al 60% del total de ocupados, sobre todo, por el tirón de ramas como servicios financieros y de transporte y comercio y hostelería. En términos de ocupación, pero también de educación, los cambios referidos han derivado en una estructura socioeconómica de la comarca más diversificada y 'urbanizada' que la existente a mediados del siglo XX.

e. Limitantes y opciones para las estrategias de producción

En cuanto a la actividad productiva, a finales de los setenta los principales problemas detectados en la actividad se encontraban en la propia población dedicada a la actividad, en la gestión de las explotaciones, en las condiciones del mercado y en la falta

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	369/516



de inversión pública para acometer una reconversión productiva en el sector que los ganaderos no emprendían de forma generalizada por iniciativa propia. Con la entrada en la CEE, el establecimiento de cuotas lácteas y las primeras señales de saturación para absorber mano de obra rural en las zonas urbanas, alteran el tipo de problemas. En la *actividad agrícola* se evidencia el bajo nivel formativo y de profesionalización en los agricultores, un envejecimiento de la población agraria ocupada que dificulta la innovación, un espíritu cooperativista muy débil y muy poca inserción en el mercado. En la *actividad ganadera* también es notorio el escaso valor añadido al comercializar el producto sin transformación (de cerdo y de vacuno), el exceso de producción láctea, el escaso interés en los jóvenes por incorporarse a estas explotaciones y la pérdida de renta que supondrá la reducción de las subvenciones. En empresas del *sector industrial* los problemas surgen de la poca mano de obra cualificada para las empresas del sector, de la dimensión reducida de las empresas y el mantenimiento de un sesgo artesanal y la práctica ausencia de canales de comercialización en la propia comarca. Para las *empresas de servicios* existen problemas comunes en sus distintas ramas, sobre todo, la falta de cualificación de la mano de obra demandada en la comarca. En el caso del sector turístico, específicamente se señala la persistencia de visiones localistas que dificultan la elaboración de productos comarcales y las persistentes carencias en infraestructuras y la red vial que aún sufre la comarca.

8.2.3. Condiciones supraterritoriales

a. Localización del territorio

Las condiciones orográficas han sido un obstáculo para facilitar las comunicaciones en el Valle. A pesar de su posición estratégica entre tres comunidades autónomas, tan sólo existen dos vías nacionales que atraviesan el valle y que han servido de canal de salida el exterior, aunque se han mantenido en pésimas condiciones hasta muy recientemente. A nivel intracomarcal, las comunicaciones discurren por la carretera comarcal citada que, de oeste a este, une los principales núcleos y por vías intracomarcales que se unen al eje principal y comunican al resto de los pueblos.

b. Dotación de servicios e infraestructuras

La mejora en la dotación de servicios e infraestructuras en esta comarca no puede entenderse fuera de las Diputaciones provinciales. A lo largo del siglo XX han pasado de una labor de beneficencia e instrucción pública a asumir la dotación de infraestructuras y la realización de inversiones a nivel municipal (carreteras vecinales, escuelas rurales, electricidad e infraestructuras para llevar el agua potable a todos los municipios).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	370/516



b.1) Servicios y suministros básicos

En servicios educativos a comienzos de los sesenta, los déficit también resultaban especialmente graves, al igual que en el ámbito de la salud. La dotación de infraestructuras y centros públicos de salud en la comarca era mínima, de manera que la atención era fuertemente apoyada por la diócesis católica a través de las órdenes de religiosos asentadas. La cobertura sanitaria estaba basada en la presencia de efectivos médicos (médicos, comadronas y practicantes) que ejercían en consultas particulares en los pueblos de mayor tamaño. En otros ámbitos la situación tampoco era especialmente favorable. En todos los municipios existía servicio telefónico, aunque las tasas de cobertura diferían notablemente según la zona. La electricidad también estaba extendida prácticamente a todos los municipios, aunque sólo para servicio público. Estas carencias, en cierto grado atenuadas, aún se mantenían a comienzos de los ochenta.

A finales de los noventa se comienzan a producir cambios notables. El acceso a agua potable ha mejorado sustancialmente, aunque durante las sequías sigue siendo en un problema crítico. En infraestructura y servicios educativos las mejoras han sido en calidad, en tanto que la cobertura resultaba menos precaria. Además de la atención a la educación obligatoria infantil y juvenil, se cuenta con centros de formación ocupacional distribuidos por la comarca para ampliar las salidas profesionales. En el ámbito sanitario, la construcción de un Hospital Comarcal y la ampliación de la red de centros de salud y consultorios han permitido liberar la dependencia de la capital provincial, agravada anteriormente por las distancias y la pésima red vial. A nivel municipal, los servicios públicos que prestan los ayuntamientos han estado orientados hacia áreas como cultura, ocio y deportes. Las inversiones en la red vial han supuesto una mejora considerable del vial que atraviesa transversalmente la comarca y la que comunica con la capital provincial, facilitando los intercambios intracomarcales y la articulación de estos núcleos. A la par, ha habido una importantísima transferencia de rentas y ayudas directas a la comarca vinculadas a una actividad productiva, que aumentó la capacidad de renta y de consumo en una parte importante de la población comarcal.

b.2) La tenencia de la tierra

En la actualidad, en comparación con otras zonas de la provincia, es la comarca donde las fincas tienen una mayor superficie, aunque existen situaciones dispares. El grado de concentración en las propiedades rústicas en Los Pedroches es alto, aunque no se alcanzan los niveles del resto de Sierra Morena o de otras comarcas cordobesas. Los niveles más altos de concentración se producen en las áreas con un mayor dominio cerealista (los antiguos señoríos) y un menor grado en aquéllas con aprovechamientos ganaderos (coincidentes con el antiguo realengo). Atendiendo a la información

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	371/516



disponible sobre propiedad rústica en la zona, el colectivo de propietarios más numeroso lo formaban a mediados de los ochenta los *pequeños propietarios dependientes*, con propiedades no mayores de 10 hectáreas, representaban el 76,4% de propietarios y tan sólo concentraban algo más de un 10% de la superficie comarcal.

b.3) Los mercados financieros: el papel de las cajas de ahorro

Desde la década de los cincuenta, la distribución del tejido financiero en la comarca se ha situado alrededor del eje principal que une Hinojosa del Duque, Pozoblanco y Villanueva de Córdoba, aparte de algunas experiencias cooperativistas de escasa relevancia. Este tejido se ha ido ampliando y profundizando desde la década de los setenta, sobre todo, apoyada en la ampliación de la cobertura que prestan las cajas de ahorros y las cajas rurales en los núcleos intermedios de la comarca.

c. Profundización de la democracia y la autonomía local

Aunque la decadencia económica tuvo, en general, un efecto decisivo en los recursos disponibles por los ayuntamientos en la comarca, el ‘Estado de las Autonomías’, el apoyo de la Diputación Provincial, a través de empresas públicas para la gestión de servicios municipales, y la entrada en la Unión Europea permitieron el acceso a nuevas fuentes de financiación y la transferencias de fondos adicionales que complementaron sustancialmente los recursos municipales. Estos cambios han sido de especial relevancia para las subcomarcas del norte de la comarca, en especial, para Santa Eufemia la más deprimida de las tres.

8.2.4. Acuerdos institucionales

Históricamente la influencia del caciquismo, menor que en otras comarcas, y una fuerte organización verticalista del Estado no dejaron espacio para el surgimiento de ‘masas críticas’ sociales y autónomas en la comarca. Durante décadas, el tejido asociativo estuvo organizado ‘desde arriba’. Desde finales de los ochenta, comienzan a surgir iniciativas colectivas que van dando cuerpo a ‘masas críticas’ endógenas. Los elementos detonantes son de distinta naturaleza: de carácter reivindicativo, como reacción a una situación de crisis y por la existencia de liderazgos clave o por la aparición de incentivos económicos para el desarrollo económico.

En cierta forma, el movimiento cooperativista comarcal tuvo que enfrentarse tanto a las limitaciones al derecho de asociarse, como a la tradicional desconfianza y recelo que las actividades comunitarias despertaban en los agricultores. En comparación con el resto de comarcas cordobesas, y a pesar de haberse extendido en todos los municipios, la debilidad del movimiento cooperativista en la comarca ha sido especialmente notoria hasta la década de los noventa. En ese momento, la aparición de las empresas de trabajo social amplió el abanico habitual de actividad económica, explotando nuevos yacimientos de empleo en el ámbito local que aprovechaban los recursos locales. Con el

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	372/516



nuevo siglo las cooperativas pedrocheñas se han diversificado y son más numerosas, concentrándose en municipios de mayor tamaño. En este ámbito la COVAP representa un caso singular. La influencia decisiva del liderazgo impulsor, la introducción de una gestión innovadora y la progresiva profesionalización del personal técnico y gerencial establecieron las bases de una experiencia que no sólo permitió mejorar las condiciones de las explotaciones asociadas. Los municipios colindantes también se beneficiaron de la revitalización en la demanda de bienes y servicios ayudó a la revitalización de la economía comarcal.

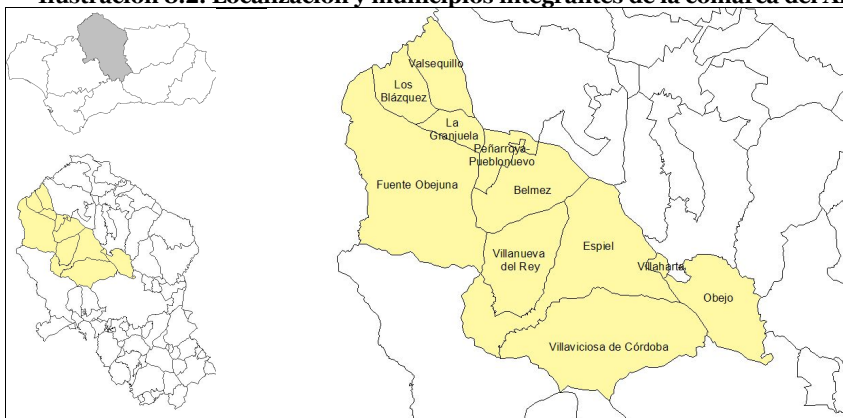
En el ámbito de la cooperación entre organismos públicos es notorio el papel desempeñado por la Mancomunidad del Valle de los Pedroches. Originada a partir de las reivindicaciones para mejorar la dotación de infraestructuras viales y sanitarias en la comarca, permitió una intensificación del contacto entre las corporaciones locales y la generación de economías de escalas en la gestión territorial. Además de atender a los municipios en el desempeño de competencias propias, mantiene un rol fundamental en la gestión de iniciativas de otros entes públicos y agentes privados en el territorio, y realizan iniciativas propias de promoción de actividades económicas en la comarca. Desempeñó un papel decisivo en impulsar la constitución del grupo de desarrollo rural para la gestión de la iniciativa LEADER en la comarca. A pesar de la dispersión inicial de esfuerzos, la legitimidad de la Mancomunidad sirvió de elemento aglutinador y cohesionador para lograr la participación de otros agentes y asociaciones y superar los conflictos en la búsqueda de cuotas de poder. La iniciativa comunitaria ha sido valorada muy favorablemente en la redinamización social y económica en la comarca. A pesar de conseguir una mayor implicación de los agentes privados, la dependencia de fondos comunitarios y públicos sigue siendo notoria.

8.3. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: VALLE DEL GUADIATO

Esta comarca ocupa la franja noroeste de la provincia de Córdoba y colinda con la comarca del Valle de los Pedroches. La conforman once términos municipales tres de ellos con una extensión inferior a los 100 km² (en orden creciente, Villaharta, Peñarroya-Pueblonuevo y La Granjuela), cinco con una superficie municipal entre los 100 y 400 km² (Los Blázquez, Valsequillo, Belmez, Obejo y Villanueva del Rey) y el resto con una extensión superior a los 400 km² (Espiel, Villaviciosa de Córdoba y, el de mayor extensión, Fuenteovejuna). La población estimada en 2001 era de 33.152 habitantes.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	373/516



Ilustración 8.2: Localización y municipios integrantes de la comarca del Alto Guadiato

FUENTE: Elaboración propia.

8.3.1. Recursos territoriales

a. El entorno natural

El núcleo central de la comarca se caracteriza por disponer de suelos pobres para la práctica agraria, por la débil calidad agroecológica de sus tierras, con amplias zonas rocosas que dificultan la agricultura. A la par, se dispone de un subsuelo de gran riqueza mineral que se extiende por toda la cuenca del Guadiato, originando que los subsectores de energía y agua genere importantes beneficios en el área central. En la zona cercana a la sierra existen aprovechamientos cinegéticos y en las zonas colindantes en el norte con Extremadura, la escasez de recursos forestales limita las opciones para la cría de cerdo ibérico y para cualquier otro cultivo, dadas las características del suelo.

b. La génesis del asentamiento humano

Los núcleos comarcales principales del Valle del Guadiato se originaron como asentamientos integrantes de la red vial durante la dominación romana y otros como parte del mecanismo defensivo durante el Califato cordobés. Con el descubrimiento de yacimientos de carbón en 1788 comienza a desarrollarse una actividad minera e industrial que permite importantes inversiones en infraestructuras para colocar la producción fuera de la comarca. Ésta queda marcada desde finales del siglo XIX por la Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya (SMMP) como referente socioeconómico clave. Sin embargo, a partir de la década de los veinte comienzan a cerrarse pozos y fábricas del Cerco Industrial, en un proceso de declive que se alarga hasta comienzos de los ochenta y que arrastró al conjunto de la economía comarcal.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	374/516



c. La población

Al igual que Pedroches, el Valle del Guadiato ha sido históricamente una zona escasamente poblada, en la que sus habitantes hicieron de la agricultura su principal medio de vida. El inicio de la actividad minera e industrial provocó un intenso movimiento migratorio hacia el núcleo central de la comarca. A comienzos del siglo XX, casi el 60% de la población comarcal se localizaba en esa zona. Desde entonces, la distribución de la carga demográfica comarcal en los núcleos comarcales apenas ha variado, a la par que han desaparecido pequeños núcleos de población dispersos por todo el territorio. El fuerte impacto de la migración durante los sesenta y los setenta provocó, al igual que en otros municipios serranos, un acusado envejecimiento de la población comarcal que se mantendrá en las dos décadas siguientes. En 2001, el 23,5% de la población tenía más de 65 años y el 15,5% menos de 15 años.

d. Articulación horizontal: la sociedad civil

Socialmente en la comarca han predominado tres grupos bien diferenciados: una burguesía industrial, un colectivo de mineros y obreros concentrados en los principales núcleos comarcales y otro colectivo de agricultores y trabajadores del campo dispersos en el resto del territorio, con escasa capacidad de articulación entre sí. En el primer grupo se originó un asociativismo cívico y cultural que aún tiene importancia, sobre todo, en el núcleo peñarriblense. Los segundos son el germen de un movimiento reivindicativo desde finales del siglo XIX, aunque la incidencia de la lucha de clases no resultó tan intensa como en otras zonas. Este movimiento derivó hacia otro tipo de reivindicaciones de reactivación económica y de dotación de servicios públicos a partir de los ochenta. Una buena parte de la base social para este tipo de reclamos se sustenta en el movimiento vecinal existente en los principales núcleos. Más recientemente han aparecido organizaciones profesionales y empresariales, aún con escasa capacidad de incidencia.

8.3.2. Estrategias de vida y de producción

a. Limitantes en las condiciones de vida

Durante el siglo XIX y buena parte del XX, las condiciones de vida de la población obrera eran prácticamente de extrema pobreza. A las carencias en viviendas y servicios públicos en la población residente en las áreas más agrícolas, quienes emigraron durante el florecimiento de la actividad minera e industrial tuvieron que vivir en condiciones de hacinamiento y alta insalubridad, en parte atendidas por medio de iniciativas de beneficencia para la construcción de barrios obreros y con las inversiones en infraestructuras públicas de las administraciones locales. El acceso a agua potable también era un problema crítico para muchos de los términos municipales de la comarca, solventado con la construcción de fuentes públicas en los pueblos; la escasa

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	375/516



dispersión de la población en estos núcleos facilitaba el acceso a estas fuentes y reducía la incidencia de enfermedades.

Junto a la paupérrima situación habitacional, las pésimas condiciones en las que se crió buena parte de la población propició la propagación de periódicas epidemias. El trabajo infantil estuvo muy extendido, aún a comienzos del siglo XX, lo que provocó el raquitismo físico entre los mineros y altos niveles de analfabetización durante décadas en la población. En este último aspecto, a comienzos de los ochenta todavía un 12% de la población comarcal mayor de 10 años era analfabeta; prevalecían tasas más elevadas en los municipios mineros y del norte. Al igual que en los Pedroches, el analfabetismo siguió siendo un problema grave hasta el final de los setenta aunque las mejoras en las décadas siguientes han sido notables.

b. Estrategias de vida en la población

A partir de la mitad del siglo XX, al hacerse más evidente el inicio de la crisis industrial, la comarca comienza a acusar con más intensidad un proceso emigratorio. A partir de los años sesenta, la pérdida de población se generaliza a todos los municipios, en especial, a los núcleos central y septentrional más dependientes de la actividad minera e industrial. El auge de esta actividad atrajo a una gran cantidad de mano obra procedente de la actividad agraria, al proveer unos sueldos bajos aunque superiores a los de estas labores. Desde hace tres décadas los altos salarios de prejubilación a una población en edad de trabajar han originado una clase media con escasos incentivos para invertir en otras actividades económicas.

Ninguna de las dos actividades principales de la comarca (la agraria y la industrial) promovieron una cultura de escolarización, si exceptuamos la generación de un colectivo de técnicos muy bien formados que emigraron a medida que se cerraban las industrias. En las últimas décadas sí se observa una mejora importante de los niveles de escolaridad en toda la población en edad escolar. Como en Los Pedroches, los cambios estructurales (por las crisis agrícola y de la minería y la terciarización de la economía) y la mejora de oferta educativa han podido incidir en esta mejora. Sin embargo, los cambios desde la década de los ochenta han sido mucho más intensos en la comarca vecina de Los Pedroches.

c. Las actividades transformadoras de los recursos endógenos

Las actividades en el núcleo minero e industrial han marcado decisivamente la economía comarcal, provocando además un abandono masivo de los trabajadores del campo en los términos colindantes. La actividad agrícola quedó relegada a un segundo plano a nivel comarcal aunque no a nivel de hogares, en los que estas labores siguieron representando una fuente de ingresos primordial para la población y, por su estacionalidad, permitían complementar las labores temporales en la cuenca minera.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	376/516



A mediados de los ochenta, en el Valle del Guadiato las extensiones disponibles se dedicaban a trigo; en las áreas colindantes con Los Pedroches, se cultivaba avena para el ganado; en los municipios del sur comarcal predominaban la cebada. En la zona meridional, la superficie agrícola ha estado tradicionalmente ocupada por el latifundio, la mayoría de ellas dedicadas a la actividad cinegética. En cuanto a la actividad pecuaria, a mediados de los cincuenta la comarca tuvo cierta relevancia en la crianza de ovino lanar, caprino y porcino. Al estar asociado a un tipo de explotación familiar y pequeña, las posibilidades de modernización estuvieron muy limitadas y a finales de los ochenta apenas existían efectivos ganaderos de importancia en la comarca.

En cuanto al sector terciario, la consolidación de la actividad minera e industrial originó un colectivo amplísimo de obreros y una pequeña clase burguesa, cuyo nivel adquisitivo animó el surgimiento de una red de establecimientos de servicios y profesionales liberales focalizados en los principales núcleos comarcales. En la actualidad, la distribución de los establecimientos existentes sugiere la desactivación de empresas proveedoras a favor de empresas mercantilistas. Al compararla con el tejido de la comarca vecina de Los Pedroches, es notoria la debilidad del tejido empresarial en el Valle del Guadiato.

d. Estructura socioeconómica

Sociológicamente el desarrollo de las industrias extractivas y transformadora en Peñarroya-Pueblonuevo rompió los esquemas clasistas tradicionales. La clase terrateniente de los núcleos agrarios tuvo que competir con una clase dirigente burguesa industrial emergente para mantener su capacidad de incidencia en los estratos políticos, lo que originó una distribución del poder más repartida.

Las cifras de ocupación mostraban a comienzos de los ochenta una estructura laboral sustentada eminentemente en asalariados y en trabajadores por cuenta propia de pequeña dimensión (sin empleados). En las dos últimas décadas se ha acentuado ese carácter (del 74,6% del total de ocupados en 1981 al 77,3% en 2001) y la escasa importancia de los pequeños empresarios y profesionales liberales.

En términos de ocupación, a nivel comarcal, hay aumentos importantes en los núcleos menores que apenas impactan en el conjunto comarcal, aunque los principales núcleos de Fuenteovejuna, Peñarroya-Pueblonuevo y Belmez siguen teniendo una importante influencia en la parálisis que sufre la comarca.

8.3.3. Condiciones supraterritoriales

a. Localización del territorio

A diferencia de la comarca vecina, la necesidad de dar salida a la producción minera e industrial del Valle del Guadiato forzó la construcción de una red vial y ferroviaria, a través del eje Córdoba – Badajoz, que mejoró considerablemente la comunicación con

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	377/516



otras comarcas colindantes desde mediados del siglo XIX. En cuanto a las vías de transporte terrestre, la comarca se ha beneficiado como zona de tránsito de Andalucía Oriental a la Comunidad de Extremadura. Esta vía provincial atraviesa la comarca por su franja nororiental, de este a oeste, comunicando todos los grandes núcleos comarcales entre sí y sirviendo como eje troncal para la red de carreteras comarcales que derivan de ella.

b. Dotación de servicios e infraestructuras

b.1) Servicios y suministros básicos

Las necesidades básicas en buena parte de la población comarcal presentaron durante décadas carencias muy graves. A diferencia de Pedroches, la presencia de la SMMP y la intervención de las administraciones públicas locales y provincial impulsaron algunas iniciativas que, de forma marginal y muy localizada en el núcleo minero, lograban aliviar algunas de esas carencias: fuera para la alfabetización y la escolarización, la formación profesional y técnica, la atención sanitaria y la mejora en las condiciones de viviendas y el ornato público.

En los años anteriores al inicio de la Guerra Civil, la mejora de la infraestructura habitacional y del ornato público fue una tarea constante de los propios Ayuntamientos, con el apoyo de la Diputación Provincial y con capacidad para endeudarse. A pesar de estas mejoras, al inicio de los cincuenta las condiciones de insalubridad y hacinamiento seguían estando muy extendidas y el déficit de viviendas en ese momento seguía siendo muy grave. A finales de los cincuenta la dotación de infraestructuras comarcales estaba limitada al Sanatorio Quirúrgico y al Hospital de la SMMP, ambos localizados en Peñarroya-Pueblonuevo aunque, a nivel comarcal, el principal centro sanitario estaba situado en Pozoblanco. A pesar de las demandas comarcales, la instalación del hospital en la capital de la comarca de Pedroches sigue considerándose a la fecha un agravio inaceptable entre la población de Guadiato.

En los ochenta, se siguieron realizando obras públicas, aunque en ámbitos de intervención que dejan entrever otros tipo de prioridades y una mejora de las condiciones de vida de la población; todo ello a costa siempre de un elevado endeudamiento de los ayuntamientos.

b.2) Tenencia y propiedad de la tierra

Sin disponer de información específica sobre la comarca, es probable que en los términos municipales más extensos y agrarios de la comarca la desamortización durante el siglo XIX provocara una oferta muy concentrada de tierras, que quedó en posesión de intereses locales y comarcales. A comienzos de los treinta, las propiedades expropiables por la Reforma Agraria representaban en torno al 45,5% de la extensión municipal y estaban asociados a extensiones grandes y muy grandes en la provincia; los

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	378/516



minifundios y las pequeñas y medianas explotaciones representaban una extensión mínima. Por la extracción social, buena parte de los propietarios de las mayores extensiones en Fuenteovejuna correspondían a terratenientes del mismo municipio, que poseían casi el 60% de la extensión municipal.

b.3) Los mercados financieros

El dinamismo de la actividad minera e industrial concentró el tejido financiero en los núcleos de Peñarroya-Pueblonuevo y de Fuenteovejuna. En el resto de la comarca apenas han existido entidades financieras hasta la década de los noventa.

c. Profundización de la democracia y la autonomía local

La explosión industrial y demográfica en los núcleos de Pueblonuevo y Peñarroya permitió la aparición de nuevas élites y provocó que estas aldeas se segregaran del término belmezano, alterando decisivamente el equilibrio de poder político e institucional en la comarca y permitiendo la posterior supremacía política de la élite industrial sobre la élite latifundista en el resto de la comarca. Es probable que este sesgo industrial de las élites políticas permitiera un estilo gerencial en la gestión municipal diferente en los municipios mineros que aprovecharon la prosperidad económica para la realización de inversiones en infraestructuras y servicios básicos, unido a unos recursos municipales más sustanciosos y la capacidad para endeudarse a largo plazo. Las diferencias en la dotación de recursos de estos municipios con el resto de la comarca son llamativas.

Durante los sesenta y setenta, la crisis económica comarcal dejó de ser coyuntural y adquirió matices estructurales. Aunque la decadencia económica tuvo, en general, un efecto decisivo en los recursos disponibles por los ayuntamientos en la comarca, al igual que en Pedroches, los cambios institucionales y políticos han permitido servicios públicos de apoyo a la gestión municipal, nuevas fuentes de financiación y la transferencia de fondos adicionales que complementaron sustancialmente los recursos municipales. Estos cambios en el contexto resultaron decisivos para mejorar la situación financiera en los municipios del norte y del sur comarcales, cuyo tejido económico resultaba insuficiente para generar una base tributaria municipal sostenible.

8.3.4. Acuerdos institucionales

El surgimiento de acuerdos institucionales con incidencia comarcal ha estado fuertemente supeditado a la centralidad ejercida desde el núcleo minero e industrial. En estos términos municipales la burguesía industrial imprimió un matiz diferente a la relación entre actores públicos, privados y sociales. En el resto de la comarca, sobre todo, en los municipios más cercanos a la sierra y al igual que sucedía en Los Pedroches, el latifundismo mantuvo una presencia más prolongada.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	379/516



A diferencia de Pedroches, en el Valle del Guadiato las experiencias cooperativistas estuvieron desde sus orígenes más sesgadas a la beneficiencia y el apoyo a la población más desfavorecida. A medida que transcurre el siglo XX surgen cooperativas productivas en torno a la actividad agrícola (vinculadas a la actividad olivarera, la actividad ganadera, las cooperativas de crédito) y se formalizan las actuaciones benéficas (cooperativas de viviendas). No obstante, como en Pedroches, el cooperativismo agrario ha tenido poca implantación. Según las áreas, la dimensión de las unidades difiere (en número de socios) aunque su alcance siempre es reducido en términos de empleo. La aparición de otras empresas de economía social, como cooperativas de trabajo asociado, impulsan cierto dinamismo a la economía comarcal.

Entre gobiernos locales existe una iniciativa similar a Pedroches. La Mancomunidad de Municipios del Valle del Guadiato representa el acuerdo entre gobiernos locales de la comarca, orientado a la gestión de viviendas, la conservación de caminos y vías rurales, la gestión de instalaciones y actividades de tiempo libre y turismo, y la educación ambiental y conservación del medio ambiente. Concede una especial atención a promover el desarrollo socioeconómico, apoyando la explotación de nuevos yacimientos de trabajo y fomentando el autoempleo en los desempleados comarcales. También se ha convertido en agente territorial para la gestión de programas comunitarios (como LIFE y EQUAL).

Así mismo es un agente destacado en el impulso a las iniciativas de desarrollo local desde inicios de los noventa. En este ámbito, en Guadiato surgieron iniciativas innovadoras en los años sesenta que no lograron el alcance espacial ni temporal que están logrando las actuales en el marco de la iniciativa LEADER y del PRODER nacional. De la arquitectura institucional que gestiona este programa en la comarca resulta muy llamativa la existencia de dos grupos de desarrollo rural: uno que aglutina a los municipios del centro y norte y otro a los municipios del sur. Dejando a un lado las razones para ello, representa un hecho inequívoco de la divergencia de intereses entre alcaldes de una misma comarca y de la orientación productiva entre municipios. En ambos casos, las líneas estratégicas de acción están orientadas a la revalorización de los recursos naturales y endógenos como vía para dinamizar el desarrollo económico en la zona. Sin embargo, los municipios meridionales aspiran a aprovechar el potencial agrícola y cinegético propio (compartido con el resto de municipios del Grupo de Desarrollo Rural de Sierra Morena en el que están integrados), mientras que en los municipios próximos a la cuenca industrial y minera, ésta continúa sesgando la dinamización económica sin llegar a integrar al resto de los activos comarcales. En las sucesivas fases también se está produciendo una mayor implicación de los actores privados y de los actores sociales y gremiales de la comarca.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	380/516



8.4. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: CAMOAPA

El municipio de Camoapa se encuentra en el departamento de Boaco, situado en la región central de Nicaragua. Es un territorio con una extensión de 1.483 km², siendo el municipio de mayor tamaño del departamento de Boaco.

Ilustración 8.3: Localización de Camoapa



FUENTE: Elaboración propia; [web en línea] <www.inifom.gob.ni>.

8.4.1. Recursos territoriales

a. El entorno natural

El entorno natural de Camoapa se caracteriza por una práctica ausencia de riesgos naturales y una abundante dotación de agua, afectada tan sólo por el efecto de la ocupación humana y de la actividad económica. El suelo presenta unas características de baja calidad para la práctica de la agricultura. El uso más extendido es el pasto natural, como responde a zonas de 'vieja frontera agrícola' en las que predomina la actividad pecuaria extensiva, siendo manifiesta la caída en la extensión de tierra ocupada por bosques y montes.

b. La génesis y formación del asentamiento humano

Históricamente, la zona estuvo ocupada con poblaciones y comunidades indígenas dispersas. Los primeros asentamientos organizados en torno a un núcleo central se comienzan a estructurar durante la etapa colonial, en una zona de conflicto entre las colonias española y británica. Siendo una zona con frecuentes conflictos y alternancia de administraciones coloniales, los intentos de instaurar una administración netamente colonial no se lograron imponer hasta finales del siglo XIX, ante la renuencia de la población a sustituir su organización colectiva por la española. Desde entonces, ha sido una zona que se ha mantenido aislada y relativamente marginada de la actuación

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	381/516



pública, lo que entre la población camoapense ha alimentado una sensación de discriminación y abandono.

c. La población

En términos demográficos, la población se ha duplicado en las últimas cuatro décadas gracias al aumento de tamaño del núcleo principal. Con las cifras del último censo de población de 1995, Camoapa tenía una población de 32.297 habitantes, de los cuales el 34,4% residía en el núcleo central del municipio y el resto se localizan en un total de 52 comarcas. Las últimas estimaciones disponibles para 2001 sitúan la población en 36.930 habitantes para todo el territorio. Se mantiene una elevada concentración de población en el núcleo, aunque sea muy frecuente que buena parte de los agricultores y ganaderos residan en sus fincas en las comarcas, dada la necesidad de atender las explotaciones, las dificultades de comunicación en una buena parte del municipio y las limitaciones económicas para mantener una residencia en el núcleo municipal. Es uno de los municipios con una más alta tasa de dependencia, motivado sobre todo por el elevado peso de la población más joven (en 2001 el 44% de la población tenía menos de 15 años), aunque se observa una leve tendencia a la disminución.

d. Articulación horizontal: la sociedad civil

La participación en organizaciones y asociaciones de carácter cívico no suele ser muy frecuente entre la población camoapense. Existen asociaciones gremiales vinculadas a la actividad pecuaria y otras, aunque con escasa representatividad y menor incidencia. La implicación en iniciativas colectivas de apoyo mutuo entre la población con menos recursos también es escasa.

8.4.2. Estrategias de vida y de producción

a. Limitantes en las condiciones de vida

Atendiendo a las tipologías elaboradas por el Gobierno y organismos internacionales, a Camoapa se le sitúa en el estrato de municipios con 'alta pobreza' y con un Índice de Desarrollo Humano 'medio bajo'. Además, es calificado como un municipio con una alta marginalidad social y una alta marginalidad productiva por habitante. La evolución de los niveles de pobreza en la última década apunta a un aumento en la presencia de hogares no pobres y a una disminución en los hogares en pobreza extrema.

En condiciones de vida, la prevalencia de áreas en situaciones de marginalidad es relativamente menor que en otras áreas del entorno aunque, a pesar de las mejoras habidas, siguen siendo graves. Según el Censo de 1995, tan sólo 1 de cada 4 viviendas disponía de condiciones dignas. De las viviendas en el núcleo urbano, menos de la mitad disponía de agua potable canalizada, en tanto que en las zonas rurales apenas se llegaba al 4% de las viviendas. Apenas un 18% de las viviendas en el casco urbano y menos de 2% de las situadas fuera de él disponía de inodoros conectados a una red de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	382/516



canalización. Casi el 65% de las viviendas del municipio no tenía electricidad en 1995; tan sólo el 5% de las viviendas fuera del casco urbano disponía de electricidad. Casi el 68% de la población municipal y casi el 74% de fuera del núcleo urbano se encontraban en situación de hacinamiento. La regularidad legal en la posesión de los inmuebles es la más alta del departamento. A pesar de las evidentes deficiencias en las comarcas fuera del núcleo urbano, no suelen ser necesidades sentidas como tales entre los habitantes de dichas áreas.

Según el Censo de Población de 1995, los niveles de analfabetismo en la población son los más altos del departamento en los dos estratos observados. Aunque los cambios más recientes en las tasas de deserción escolar de preescolar y primaria apuntan a un mayor interés de las familias por brindar a sus miembros unos niveles educativos mínimos.

En salubridad, Camoapa presenta unas condiciones relativamente favorables entre su población. La prevalencia de enfermedades asociadas a la higiene y condiciones de vida dignas está por debajo de los niveles departamentales y nacionales, y con tendencia descendente. En los últimos veinte años ha habido una mejora sustancial en los índices de mortalidad infantil y maternal, en parte se puede explicar por la prioridad en programas de salud específicos para atender a la niñez y a las mujeres embarazadas. Se mantienen deficiencias en la cobertura institucional al parto, de las más bajas a nivel departamental. A la hora del alumbramiento, la mayoría de las mujeres utilizan los servicios de parteras comunitarias, en especial, en las comarcas o comunidades rurales, según la denominación habitual. Las carencias en alimentación y salubridad afectan con especial incidencia a la población infantil, aunque los índices en Camoapa se encuentran por debajo de los niveles departamentales y nacionales.

b. Estrategias de vida en la población

En Camoapa el impacto y las secuelas de conflictos recientes en el país no resultaron tan virulentos como en zonas más septentrionales, como sí sucedió en Matiguás. Como núcleo de atracción y expulsión de población en los últimos años tiene una relevancia muy escasa, lo que sugiere una estabilización de estos procesos y la consolidación de asentamientos más estables de la población, e incluso el regreso de lo que llaman ‘hijos del pueblo’.

En cuanto a otro tipo de estrategias de vida, la decisión de formar un hogar entre jóvenes se sitúa en el nivel promedio del departamento, mientras que las decisiones relativas a la edad del primer embarazo y al número de hijos se observa que se toman con cierto retraso al promedio departamental. La tasa de mujeres en edad fértil que tenían hijos y la tasa de fecundidad en éstas también eran de las más bajas.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	383/516



c. *Las actividades transformadoras de los recursos endógenos*

Según las estimaciones disponibles, más de la mitad de la producción municipal es generada por el sector agrario, superior a lo que representa a nivel departamental y nacional. En términos *per cápita*, el valor municipal por habitante se estima alrededor del 90% del valor nacional. La economía municipal representa casi un cuarto del PIB departamental y su aporte por sectores tiene igualmente un peso importante.

La principal actividad económica en Camoapa es la actividad ganadera bovina; 8 de cada 10 explotaciones en el municipio tenían en 2001 al menos una cabeza de ganado vacuno. Esta orientación se ha hecho más intensa en los últimos cuarenta años y se convierte en el principal eje de intervención productiva del Gobierno en la zona. La ganadería se convierte en el centro neurálgico de la economía municipal y alrededor de ella se articulan una buena parte del resto de actividades económicas, sobre todo, de las cooperativas de producción Masiguito y San Francisco y pequeños establecimientos manufactureros y talleres artesanales. En otros sectores, la actividad agrícola es muy marginal en el municipio (según las zonas, café, cítricos y hortalizas) aunque sigue resultando vital para muchos hogares como fuente de renta.

Existe un número considerable de establecimientos económicos de tamaño reducido (entre 1 y 3 empleados por establecimiento) del sector servicios, opción habitual de mucha población en el casco urbano.

d. *Estructura socioeconómica*

El Censo de 1995 muestran un municipio en una situación similar al resto del departamento, con más de la mitad de la población en situación de inactividad (PEI del 52%) y casi el 90% de la ocupación entre la población activa. Es muy probable que estas cifras de actividad minusvaloren la actividad laboral real y la precariedad del empleo, dada la elevada informalidad existente.

Por calificación profesional, casi dos de cada tres trabajadores ocupados en Camoapa eran calificados como agricultores y empleados en el sector primario y trabajadores no calificados, la mayoría situados en la comarca. En el centro urbano, la actividad económica está claramente sesgada hacia la actividad manufacturera y terciaria. Más del 32% de los ocupados estaban vinculados a los talleres artesanales y otro tanto desempeñaban actividades de servicios, técnicos y de profesionales.

De los cinco grupos en que hemos dividido la estructura socioeconómica de productores agrarios en Camoapa los dos más numerosos son: los '*campesinos ganaderos extensivos*' y los '*campesinos ganaderos de montaña*' (estrato 3º), que representan casi el 33% de los productores, con un cierto nivel de capitalización y con explotaciones entre 10 y 50 manzanas; y los '*finqueros ganaderos intensivos*' (estrato

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	384/516



4º) en el que se aglutina al 36% del total de productores, más capitalizados que los anteriores y cuyas explotaciones pueden abarcar entre 50 y 200 manzanas.

e. Limitantes y opciones para las estrategias de producción

En Camoapa, los principales obstáculos y restricciones a la actividad productiva manifestados por los hogares dedicados a esta actividad están referidos a la posibilidad de autofinanciar sus negocios; la caída en los precios de venta de la producción agrícola; los altos precios de los insumos agrícolas; las restrictivas condiciones de acceso a otras fuentes financieras externas; el difícil acceso a servicios de transporte para la producción; las comisiones que cobran los intermediarios; la saturación del mercado y las dificultades para atender la gestión comercial.

En cuanto a las explotaciones agrarias, a medida que aumenta la dimensión de éstas es más relevante el 'doble propósito' (para leche y carne), aunque la crianza de ganado para el sector cárnico es minoritaria. La ampliación de los mercados para esta producción parece estar reforzando los incentivos para invertir en esta actividad, aunque este interés requiere de una capitalización no siempre al alcance de la mayoría de los productores. La disponibilidad de grandes extensiones de superficie dedicada a pastos pudiera estar desincentivando cualquier cambio en los patrones extensivos de gestión pecuaria, sobre todo, en los productores que disponen de más extensión de tierras

La mayor preocupación por crecer a partir de los recursos propios, por ampliar el ámbito comercial de su actividad productiva y la preocupación por los bajos precios de venta sugieren una mayor atención a las 'señales de mercado'. La apertura de nuevos mercados, la atención a las demandas de producción en éstos y la realización de cambios tecnológicos y de gestión para atender esa demanda parecen convertirse en una secuencia crítica que ayuda a explicar cambios en la principal actividad de Camoapa.

8.4.3. Condiciones supraterritoriales

a. Localización del territorio

El departamento de Boaco, en el que se localiza Camoapa, está situado en un enclave privilegiado para articular las franjas Pacífico y septentrional de Nicaragua con los departamentos meridionales y la franja meridional de la RAAS.

En este aspecto, la situación de Camoapa, en relación con los ejes fundamentales de transporte e intercambio en el país, es relativamente desventajosa. A pesar de las mejoras, la dotación de infraestructura vial sigue siendo insuficiente para cubrir la extensión municipal. El problema de la comunicación no es sólo con el exterior, aún más grave resulta para las comunidades a lo interno del municipio, lo que afecta

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	385/516



notablemente al tiempo requerido para actividades cotidianas en los hogares de las comunidades.

b. Dotación de servicios e infraestructuras

b.1) Servicios y suministros básicos

Durante la década de los noventa, Camoapa no ha sido un municipio priorizado en la inversión pública; la atención ha sido inferior a otros municipios del departamento menores en población y extensión.

En los últimos quince años, las inversiones en el sector de agua potable en las zonas rurales se han limitado a intervenciones pequeñas y puntuales, de tecnología rudimentaria y confiadas a la capacidad de gestión de los Comités de Agua Potable (CAP) rurales, carentes de capacidad y solvencia financiera. En la electrificación y en la disponibilidad de servicio telefónico las condiciones son algo más ventajosas, aunque limitadas al servicio en el núcleo urbano.

Los recursos para la educación y de atención a la salud en Camoapa se encuentran muy por debajo de las necesidades de un municipio de su población. La extensión del municipio y la dispersión de la población fuera del núcleo urbano suponen un handicap para este servicio, cuya dotación es manifiestamente deficiente.

La débil inversión en la zona desde el propio gobierno central ha sido complementada con intervenciones externas, con incidencia geográfica muy amplia y elevados montos de inversión. Por su incidencia destacan las intervenciones para la creación de capacidades institucionales en actores y de espacios de concertación. A otro nivel se encuentran los programas y proyectos desarrollados por organizaciones no gubernamentales en el territorio, enfocados en áreas de salud, educación, vivienda, infraestructura vial, gobernabilidad en el territorio y programas de apoyo a los productores agrarios.

b.2) La disponibilidad de fuentes de financiación

La limitada actividad crediticia, en parte motivada por el hecho de ser el municipio con la menor demanda de financiación externa en agricultores, prioriza la actividad agraria y una reducida captación de ahorro focalizada en la única entidad financiera formal. La política crediticia restrictiva de las instituciones financieras presentes en el territorio y las dificultades para generar beneficios entre los productores están constriñendo el potencial de crecimiento de las explotaciones.

b.3) Acceso a servicios tecnológicos

En el apoyo técnico a las explotaciones agrarias Camoapa tampoco ha sido uno de los municipios más atendidos. Entre quienes recibieron algún tipo de asistencia externa (algo menos del 6% de los productores) en Camoapa prevalecen las fuentes formales. El mercado de servicios técnicos y asesoría está limitado a la ofrecida por empresas

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	386/516



privadas y cooperativas, reduciendo el ámbito de difusión de los conocimientos técnicos y de la innovación a productores con recursos o los asociados a cooperativas.

En la actividad artesanal, las técnicas de producción siguen siendo las que se usaban al implantarse la actividad en el municipio. Esta actividad sigue percibiéndose como una actividad tradicional, no como una actividad económica sostenible que requiera modernizarse.

b.4) Tenencia de la tierra

Sin haber estado muy afectado por la Reforma Agraria de los ochenta y los repartos de tierras en los noventa, la estructura de propiedad agraria de Camoapa se encuentra menos concentrada en 2001 que en 1971 y mejor distribuida que en el departamento; aunque recientemente se observan nuevos procesos de acumulación en grandes propietarios.

En cuanto a la legalidad en la tenencia de tierra, se ha observado un aumento de la propiedad legal en comparación con la situación de hace cuatro décadas. Sin tratarse de una zona especialmente afectada por la irregularidad del proceso reformista persisten irregularidades.

c. Profundización de la democracia y la autonomía local

El perfil de los organismos de la administración central presentes en el municipio es eminentemente técnico, con el objeto de atender y dar seguimiento a las acciones y programas de extensión agraria, pero con escasa o nula potestad y capacidad de gestión para abrir ámbitos de colaboración interinstitucional.

En cuanto a la institucionalidad pública local, los rasgos de la alcaldía camoapense son similares a las existentes en otras alcaldías pequeñas en el país: cuadro de personal bastante limitado en términos de capacidad y con una alta rotación, progresiva mejora en las capacidades recaudatorias, aumento en la dotación de transferencias financieras desde el gobierno central – que han permitido acometer algunas mejoras en el casco urbano –, fuerte orientación a la gestión administrativa y de prestación de servicios municipales ‘tradicionales’. Progresivamente dan inicio procesos de planificación estratégica, urbanística y de participación ciudadana, promovidos por intervenciones externas. También es reciente la incorporación a foros, redes y asociaciones sectoriales a nivel nacional y departamental para mejorar la capacidad de incidencia en los espacios de decisión centrales.

8.4.4. Acuerdos institucionales

En Camoapa el fenómeno cooperativista ha supuesto un revulsivo para un número considerable de productores pequeños y medianos. Las experiencias de las cooperativas de productores Masiguito y San Francisco de Asís y la cooperativa de ahorro y crédito Camoapan tienen un enorme interés al haber permitido, en distinto grado, la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	387/516



ampliación de canales de venta para un grueso de productores pequeños y medianos (asociados o no a las cooperativas), la entrada y difusión de innovaciones tecnológicas y servicios para sus productores y la diversificación productiva. En una zona con un considerable número de productores lácteos artesanales, estas iniciativas han logrado incorporar a una buena parte de ellos como proveedores, aunque no necesariamente como asociados. Puede ser precipitado hablar aún de movimiento cooperativista, ya que predomina el enfoque empresarial y la relación de la cooperativa con sus asociados es muy limitada. Pero algunas de ellas ya contemplan beneficios para la mejora de las condiciones de vida de sus asociados (acceso a fuentes de crédito, economatos, inversión en caminos rurales, servicios de salud, entre otros aspectos).

En la promoción del desarrollo económico local, Camoapa cuenta con actores sólidos, con diferentes niveles de capacidad (técnica y gestora) pero muy implicados en las transformaciones económicas, sociales y políticas del territorio. Se cuenta con un tejido productivo dinámico según la rama, que comienza a organizarse; un sector público central con presencia limitada y sustituido con frecuencia por numerosas iniciativas de la cooperación internacional; un gobierno local con capacidad limitada pero próxima a las comunidades rurales y legitimado ante el resto de agentes, y una sociedad civil concentrada en el núcleo urbano y relativamente desarticulada.

La acción coordinada entre estos actores comienza a dar sus primeros resultados. Se han instaurado comisiones sectoriales para planificar la acción del gobierno municipal, espacios no permanentes que se activan eventualmente para resolver problemas puntuales de algún sector económico (comerciantes o ganaderos, fundamentalmente). La Alcaldía ha tratado de identificar los recursos de valor existentes en el municipio y la diversificación económica se ha introducido en el discurso político. Ha habido contactos para impulsar el desarrollo turístico y el aprovechamiento cinegético en el municipio. Aún resulta una actividad con escasa tradición y las propuestas de acción coercitivas desde el sector público señalan que aún pueden quedar lejanos consensos estratégicos para la cooperación entre actores.

No obstante las carencias, el gobierno local tiene un rol crucial. La asignación de competencias municipales y la descentralización administrativa demanda coordinación con las agencias centrales para la aplicación de la normativa y regulaciones sectoriales (salud e higiene municipal, educación, medioambiente). Frente a la ciudadanía, es el principal puente para que las demandas de los colectivos y comunidades con carencias puedan llegar a las organizaciones con recursos para solventarlas; apoya la distribución ordenada de insumos o donaciones a productores u otros beneficiarios de la población; incluso se coordina con las propias agencias públicas centrales en el municipio y son frecuentes los acuerdos informales para solventar las deficiencias materiales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	388/516



En el ámbito supramunicipal la Asociación de Municipios de Boaco (AMUB) sirve como plataforma de acción política para encauzar las demandas de los alcaldes ante la Administración Central. Sirve como contraparte frente a organismos nacionales e internacionales y apoya acciones sectoriales que exceden el ámbito municipal (protección en los recursos naturales y el medio ambiente, lucha contra la pobreza, diversificación económica, prevención de desastres). El principal logro conseguido ha sido superar las diferencias partidistas entre los alcaldes integrantes en cuestiones esenciales para el ámbito departamental. Esta instancia también ha asumido un papel fundamental de coordinación entre municipios, impulsando agendas y espacios de concertación y planificación departamentales. En este contexto surge el Consejo de Desarrollo Departamental de Boaco (CODEBO), como contraparte a la Administración Central para la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental y como espacio de planificación estratégica a nivel departamental y municipal. Se labora se apoya en los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), lo que brinda al CODEBO la legitimidad y el espacio necesario entre las organizaciones municipales.

En esta construcción de arquitectura institucional territorial, el apoyo de la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM) ha sido clave. Iniciando una labor de desarrollo comunitario en ciertas áreas rurales del municipio comoapense, ha logrado generar nuevos canales de incidencia ciudadana en espacios públicos. Frente al recelo inicial de las autoridades locales, el impulso a la AMUB les ha permitido legitimar su acción en las áreas rurales.

8.5. OBSERVACIÓN DESCRIPTIVA DEL TERRITORIO: MATIGUAS

Matiguás es el municipio más extenso del departamento de Matagalpa, con una superficie de 1.335 km². Se encuentra en la franja oriental del mismo e históricamente se ha ido conformando como lugar de paso, al ser el último núcleo importante antes de Río Blanco, centro neurálgico donde confluyen los flujos sociales y económicos procedentes de las franjas Pacífico y Central de Nicaragua con las originarias del denominado 'Triángulo minero' y el sector septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	389/516



Ilustración 8.4: Localización de Matiguás

FUENTE: Elaboración propia; [web en línea] <www.inifom.gob.ni>.

8.5.1. Recursos territoriales*a. El entorno natural*

A pesar de contar con abundantes quebradas y ríos, las crecidas durante la época de lluvias incomunican algunas zonas productoras de leche. Durante la estación seca, la falta de lluvias origina graves problemas de escasez de agua en la zona. Los suelos presentan condiciones mejores para la ganadería intensiva y extensiva y el uso exclusivamente forestal, lo que se corresponde con el uso actual de los suelos. La orientación fundamentalmente pecuaria provoca que casi el 70% esté dedicado a pastos. Estas prácticas pecuarias extensivas y la recuperación de los suelos para ciertos cultivos originan un problema notorio en la deforestación del municipio.

b. La génesis y formación del asentamiento humano

Matiguás es un pueblo de muy reciente creación, surgido como tal a partir de la abundante inmigración de alemanes, daneses e irlandeses a Matagalpa durante el siglo XIX. Durante las primeras décadas del siglo XX se produce un florecimiento económico en el municipio y a comienzo de los sesenta, era uno de los municipios más avanzados, demográfica y económicamente del departamento de Matagalpa, a pesar de ser la zona más alejada. Dos grandes iniciativas en los siguientes años marcan decisivamente la senda de desarrollo del municipio: el programa PROLACSA, con el apoyo de la multinacional Nestlé, y el programa gubernamental INBIERNO. En los ochenta, la estructura socioeconómica se vio muy afectada por la Reforma Agraria, por la que se expropia casi el 30% de la superficie en fincas del municipio, por el impacto de la guerra, que destruyó infraestructuras y afectó a los productores más capitalizados y con mejor nivel técnico, y por iniciativas diocesanas para distribuir tierras entre los

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	390/516



campesinos más pobres. En la última década, los repartos irregulares de tierras provocaron conflictos frecuentes y afectaron a la seguridad en las propiedades rústicas. En una situación de crisis aguda, las iniciativas estatales apenas han tenido impacto, a la vez que surgieron intervenciones para atender las carencias en el grueso de productores más débiles.

c. La población

En 1995, Matiguás tenía 39.524 habitantes de los cuales el 27% residía en el núcleo urbano. Las estimaciones más recientes del INEC calculan que la población en 2001 estaba en torno a los 40.930 habitantes, de los cuales casi el 76% residían en las 26 comarcas en que se divide el territorio municipal. Estos asentamientos de población diseminada por áreas surgieron con los repartos de tierras tras la reforma agraria y con el reasentamiento de la población desmovilizada tras la guerra a comienzos de los noventa.

d. Articulación horizontal: la sociedad civil

Aparte del tejido asociativo y de organizaciones que brindan servicios de apoyo a los productores, Matiguás apenas cuenta con un tejido articulado de organizaciones locales. El mayor handicap para las iniciativas de organización comunitaria es la superación de un liderazgo muy vertical y jerarquizado que demanda la población como fuente de seguridad. El papel de las iglesias católica y evangélica resulta trascendental en la articulación de hogares en las comunidades, logrando una mayor legitimidad y apoyo a sus iniciativas por su prolongada presencia y por no estar vinculadas con cuestiones partidistas.

8.5.2. Estrategias de vida y de producción

a. Limitantes en las condiciones de vida

Según las tipologías de municipios elaboradas por el gobierno y organismos internacionales, Matiguás era considerado un municipio de 'alta pobreza' y con un IDH municipal 'bajo'. Según el ingreso per cápita rural, Matiguás está situado entre los municipios más pobres del departamento. En la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de 2004, Matiguás es calificado como un municipio con una alta marginalidad productiva y una marginalidad social muy alta. A pesar del resultado en nuestras estimaciones, no parece existir una reducción de la situación de pobreza en el municipio.

El municipio presenta una de las peores condiciones de vida para la población en el departamento de Matagalpa, siendo en el núcleo principal más favorables que en las comarcas. Según la información disponible de 1995, las deficiencias en las condiciones de habitabilidad (acceso a agua, saneamiento, hacinamiento, energía) de las viviendas urbanas y rurales eran muy graves. Más del 80% de los productores residen en la

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	391/516



misma explotación en la que trabajan, aunque en las comunidades, ni el saneamiento ni la energía eléctrica son prioridades para las familias más pobres y el uso de la leña sigue resolviendo las necesidades energéticas fundamentales. El servicio de comunicaciones es muy deficiente y su nivel de cobertura está muy por debajo de los niveles nacional y departamental.

Las tasas de analfabetismo y de deserción escolar eran las más elevadas del departamento de Matagalpa. La alta deserción en parte puede explicarse por la incorporación temprana de la población infantil y adolescente a las labores agrícolas, así como por las condiciones menos favorables para acceder a los centros de estudio.

En términos de salud, no es una zona especialmente afectada por enfermedades asociadas a falta de salubridad en los hogares y la higiene en la alimentación. En términos de atención sanitaria, sí hay claras deficiencias que continúan empeorando. La cobertura de parto institucional es muy baja y se resuelve con la atención de las parteras comunitarias. Las difíciles condiciones en que transcurren los embarazos y los partos y los altos niveles de desnutrición provocan pésimas condiciones en los niños al nacer, y deficiencias en el crecimiento.

b. Estrategias de vida en la población

Durante los ochenta, la guerra también provocó una crisis social grave y empujó a la población a emigrar. La estructura social resultante de los movimientos migratorios recientes manifiesta una alta presencia de población autóctona que nació y continúa residiendo en el municipio. Mucho menos peso tienen los 'hijos del pueblo' que regresaron después de haber emigrado. Los flujos de emigración parecen haberse atenuado en el municipio, aunque se mantiene una intensidad de expulsión de población mayor que la de atracción. Esta expulsión se concreta en la salida de los jóvenes con recursos para estudiar en Matagalpa o en Managua, donde suelen establecerse, y en el movimiento de hogares campesinos a la búsqueda de tierras para sus explotaciones, aunque sea mucho menos intenso en la actualidad.

Es muy frecuente la decisión de formar hogares a edades tempranas, lo que redundará en la situación de precariedad de una buena parte de los hogares en el municipio. Con datos de 1995, de la población de jóvenes entre 15 y 19 años, el 42% se encontraba casada, separada o divorciada; este porcentaje sube hasta más del 80% en las jóvenes entre 20 y 24 años. A esta situación hay que añadir la premura en las mujeres por aprovechar su período de fertilidad, con una enorme presión desde su entorno familiar inmediato y de sus propias parejas.

c. Las actividades transformadoras de los recursos endógenos

La estructura sectorial del PIB municipal pone de manifiesto el abrumador peso de la actividad agraria. Casi dos terceras partes de lo producido en el municipio a finales de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	392/516



la pasada década se originan en este sector; apenas tiene peso el sector secundario. En términos *producción per cápita*, el PIB por habitante se situaba en el 68% del indicador nacional.

La principal actividad económica de Matiguás es la ganadería de leche y de carne; se estima que seis de cada diez familias de las comunidades del municipio tienen al menos una cabeza de ganado vacuno. Es muy reducido el porcentaje de hogares que desarrollan alguna actividad económica de forma autónoma. Existe una estructura sencilla de establecimientos económicos dedicados al sector servicios y algunas tiendas especializadas en insumos agrarios.

d. Estructura socioeconómica

La estructura del mercado de trabajo en Matiguás evidencia un municipio con una reducida tasa de actividad formal; en 1995, tan sólo el 50% de la población en edad de trabajar se encontraba activa. Aunque la informalidad es muy elevada y el desempleo en las comarcas suele ser casi inexistente; entre las familias sin tierras, la opción inmediata es emplearse como cuidadores u ordeñadores en las fincas más grandes de las comunidades.

En el ámbito urbano deprimido, las escasas opciones laborales demandan poca formación (a nivel municipal, casi el 75% de los ocupados era personal no cualificado y ocupados en actividades agrarias) y una rápida saturación del mercado laboral con quienes emigran de las comunidades. En este ámbito existe una presencia mínima de profesionales liberales y cualificados y de operarios y artesanos.

De los cinco estratos en que hemos dividido la estructura de productores agrarios, los más numerosos corresponden a los *campesinos sin tierra* (estrato 1º), suponen un 40% de los productores y acumulan una mínima parte de la tierra cultivada en Matiguás, y los *campesinos de subsistencia* (estrato 2º), que representan casi el 30% de los productores y acumulan en torno al 15% de la superficie cultivada municipal.

e. Limitantes y opciones para las estrategias de producción

En Matiguás, de los principales obstáculos y restricciones a la actividad productiva manifestadas por los hogares dedicados a esta actividad sobresalen, como principal problema, caída en los precios de venta de su producción, junto a las dificultades para acceder a fuentes de financiación externa, el limitado acceso a servicios de logística, la reducida dimensión del segmento de intermediarios, la saturación del mercado local y la disponibilidad de tierras propias, entre otros. Las preocupaciones pueden estar más vinculadas a la capacidad para mantener volúmenes de producción adecuados. Un mejor acceso a los insumos de producción y la necesidad de recursos externos con los que financiar el aumento de dimensión en las explotaciones (ante las dificultades para generar recursos propios suficientes) se convierten en factores clave para generar un

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	393/516



nivel de producción estable y de calidad aceptable que les permita ofrecer su producción a los centros de compra.

La aspiración de cualquier pequeño productor es lograr el doble propósito (ganado para leche y carne), aunque el frecuente uso del ganado como prenda o garantía para acceder a financiación limita esta posibilidad de diversificación productiva.

8.5.3. Condiciones supraterritoriales

a. Localización del territorio

Matiguás tiene una posición privilegiada como zona de tránsito para los flujos con origen y destino en la zona septentrional de la RAAS. A pesar de ello, el fuerte contrapeso que representa el municipio de Río Blanco y una orientación económica muy localista mantienen al municipio matiguaseño como zona de paso.

En dotación vial, se mantienen unas graves carencias similares al resto del departamento, aunque agravadas por la extensión y la dispersión de su población en todo el municipio. Desde la destrucción causada por la guerra, las inversiones han sido muy limitadas y sus déficits son aún mayores comparados con el resto del departamento.

b. Dotación de servicios e infraestructuras

Las intervenciones en la zona han estado motivadas fundamentalmente por la actividad ganadera y por el apoyo de proyectos y organismos a la población con menos recursos para lograr su inserción en circuitos socioeconómicos que les permitan acceder a servicios básicos y desarrollar sus estrategias de vida con mayor autonomía.

b.1) Servicios y suministros básicos

El nivel de inversión pública en la última década muestra que el gobierno central ha atendido al municipio en términos similares a los niveles departamental y nacional. A raíz de los daños provocados por el huracán Mitch en 1998, las inversiones realizadas sí resultan comparativamente algo más elevadas.

Los servicios especializados en centros de salud y hospitales quedan restringidos a la cabecera municipal y las comunidades aledañas. En las comunidades, los puestos médicos y de salud disponibles tan sólo permiten atender los servicios más básicos; la frecuente falta de medicamentos suele paliarse con remedios caseros entre la población. En educación, Matiguás carece de los recursos necesarios para atender a la población infantil y juvenil en los ciclos de primaria y secundaria. En las comunidades existen más instalaciones y centros educativos; sin embargo, los de mayor tamaño y mejor equipados están en el núcleo urbano. La continuación del ciclo de secundaria requiere desplazarse al casco urbano donde se encuentran los centros que lo imparten. Las intervenciones para dotar de agua potable al municipio han tenido cierta entidad en Matiguás desde la segunda mitad de los noventa. Estas intervenciones tienen una

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	394/516



dimensión promedio inferior a la habitual en el departamento y su gestión está en manos de los Comités de Agua Potable (CAP) comunitarios, de los que se estima que existen 30 comités.

En Matiguás apenas se cuenta con iniciativas externas que complementen la escasa atención del gobierno a la población. El apoyo subsidiario surge de iniciativas orientadas ante todo a las condiciones productivas de los productores.

b.2) La disponibilidad de fuentes de financiación

Uno de los ámbitos sectoriales más frágiles en la zona sigue siendo el sistema financiero. El tejido institucional formal y público es complementado con iniciativas informales que han adquirido relevancia atendiendo a la población más desfavorecida. El acceso a las fuentes de financiación externa suele ser bastante limitado. Entre los solicitantes, las principales fuentes de financiación fueron las ONG (32% de los préstamos concedidos), la banca privada (un 30%) y bancos comunales o cooperativas (20%), financiación en efectivo o, entre las explotaciones de menor tamaño, en especie o mixtas.

Los problemas de acceso a la financiación difieren según el tipo de productor, sea por las garantías exigibles, por la falta de cobertura geográfica, por la agilidad en la concesión o por los montos y plazos disponibles.

b.3) Acceso a servicios tecnológicos

Existen organismos públicos y privados que brindan servicios de asesoría y formación a los productores, aunque su escasa cobertura ha motivado el surgimiento de actuaciones complementarias de la sociedad civil.

El saber hacer tecnológico del grueso de los productores es eminentemente práctico, adquirido por la propia experiencia acumulada, o por la reproducción de técnicas observadas y transmitidas por los padres y/o productores con dimensión similar. Eventualmente, las relaciones informales con productores de mayor escala les facilitan el acceso a recursos adicionales y a nuevas formas de gestión y técnicas pecuarias. Sin embargo, la falta de los recursos necesarios dificulta su implantación.

b.4) Tenencia de tierra

La reforma agraria de los ochenta y el reparto de tierras de los noventa han dejado una débil huella, a la vista de la reversión de muchos de los repartos de tierra ejecutados. Se estima que, a finales de los noventa, casi el 80% de estos beneficiarios de la reforma agraria se habían desecho de las tierras recibidas. Sin embargo, una consecuencia directa es el grave desorden sobre la propiedad legal de la tierra, que sigue representando un problema grave para la capitalización de los productores pequeños y medianos. También existe una mayor concentración de tierra en las explotaciones de mayor tamaño que la existente hace tres décadas.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	395/516



c. Profundización de la democracia y la autonomía local

La presencia de la administración central en Matiguás está limitada a los técnicos de los ministerios y agencias públicas. A diferencia de otros municipios menores del departamento, no existe ‘casa de justicia’ y la atención jurídica a las comunidades rurales se trata de suplir con la figura de los ‘facilitadores judiciales’, lo que no logra resolver el acceso de la población a servicios legales necesarios. Esto resulta especialmente grave en la legalización de la propiedad rústica, en la que los riesgos de estafas o acciones de mala fe encubiertas son altos.

En cuanto a la institucionalidad local, el rasgo más característico del gobierno local es la débil capacidad real para atender la gestión de los recursos locales y las necesidades de la población. Una parte de los recursos por transferencias se destinan al pago de la estructura de personal y los gastos administrativos. La capacidad financiera para invertir está sumamente debilitada y la dependencia de las transferencias externas, unidas a la crítica situación de la economía municipal desincentiva y dificulta la obtención de ingresos tributarios. La gestión municipal está enfocada a la prestación de servicios municipales y con cierta cautela se inician acciones de planificación y gestión estratégica que tratan de incorporar a unos actores locales más preocupados por solventar de forma urgente los problemas graves de sus explotaciones y las comunidades donde residen, que por otras opciones de más calado. Se mantienen iniciativas como los ‘alcalditos’, aunque representan más una extensión de la acción municipal que canales de expresión de la población.

8.5.4. Acuerdos institucionales

No encontramos iniciativas relevantes en el municipio. El tejido institucional en Matiguás se caracteriza por una notable desarticulación entre las tres esferas institucionales: escasas acciones privadas endógenas de envergadura, y una institucionalidad pública y una sociedad civil con iniciativas muy sólidas y consolidadas pero dispersas en el terreno y sin apenas articulación entre ellas.

La implicación de la población en asociaciones y organizaciones es muy reducida, dejando de lado las iniciativas vinculadas con la actividad comunitaria y agraria. Apenas existen espacios de colaboración y acciones comunes entre ellos, lo que no deja de resultar sintomático a la vista de su prolongada presencia en Matiguás. En diverso grado, cada una de estas organizaciones desarrolla programas de financiación informal y de asistencia técnica, con cierta especialización por tipo de productor. Aparte de éstas, apenas hay iniciativas propiamente endógenas que cubran toda la extensión municipal. No cabría hablar pues de un tejido asociativo local, sino más bien de iniciativas exógenas asentadas desde hace años.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	396/516



En las comunidades pueden mencionarse, al menos, dos factores clave para explicar esta escasa acción colectiva: los conflictos que periódicamente afectan a las labores apostólicas de las misiones católica y evangélica y la reciente influencia del avance de la ‘frontera agrícola’, reflejada en la inestabilidad de los asentamientos comarcales y la intensidad de la expulsión de población con recursos del núcleo urbano. A ello hay que añadir al hecho de que sea una zona urbana de paso, sin apenas atractivo para el desarrollo de otra actividad que no sea la agraria y que atraiga a otro tipo de capital humano.

La ausencia en esta zona de una acción colectiva consolidada entre los productores suele achacarse a las negativas experiencias previas que han marcado cualquier impulso a nuevas acciones cooperativistas. No obstante, de manera recurrente aparecen algunas iniciativas, impulsadas por productores de mediana dimensión pero residentes en el núcleo urbano o fuera del municipio. La desconfianza entre los productores para la cooperación no implica anomia social o la ausencia de intercambios entre ellos. Existen numerosos esquemas informales de intercambio, sea para la subcontratación laboral o de insumos productivos entre agricultores de diferente dimensión. Progresivamente se extiende una mayor atención a las señales de mercado y se intenta explorar nuevos canales comerciales para la producción local (sobre todo, la producción de carne), aunque resultan costosos y sólo al alcance de los productores más capitalizados.

En el ámbito departamental no existen iniciativas de asociativismo municipal y el Comité de Desarrollo Departamental se encuentra prácticamente inoperante, a diferencia de la experiencia reseñada en Boaco y la de otros departamentos en el norte de Nicaragua.

En síntesis, no existen ámbitos de colaboración sostenida y permanente entre los actores locales. Las puntuales iniciativas endógenas que han surgido no lograron consolidarse. A pesar de los reiterados problemas de localización que afectan a una buena parte de los productores para colocar su producción, las reticencias y desconfianza entre éstos parecen convertirse en obstáculos difíciles de superar.

A modo de resumen, hemos elaborado un cuadro síntesis con los elementos más significativos de cada territorio que incluimos en Anexos³.

³ Véase Anexo Anexo I.7.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	397/516



8.6. VALORACIÓN DE CONDICIONES Y FACTORES INFLUYENTES Y TIPIFICACIÓN POR RASGOS EMERGENTES

Como planteamos en la exposición de nuestra metodología de análisis del territorio, en esta primera etapa obtenemos dos resultados instrumentales: la valoración de las condiciones, para calificar la existencia de los rasgos emergentes, y de los factores influyentes en ellas; y la tipificación de los territorios estudiados según la disponibilidad o no de dichos rasgos. Los epígrafes que siguen responden a esta ordenación de los resultados.

8.6.1. Valoración de condiciones y de factores influyentes

A continuación reelaboramos la argumentación previa conforme a las condiciones definidas para cada rasgo emergente y a los factores influyentes. A efectos de evitar reiteraciones, agilizar la exposición y, en su caso, facilitar la comparación entre territorios, reflejamos este resultado también en un cuadro síntesis (Cuadro 8.3).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	398/516



Cuadro 8.3: Comparación de condiciones existentes en territorios por rasgo emergente

RASGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUAS
Potencial	Dotación de recursos naturales con potencial de ser revalorizado	Condiciones difíciles para la actividad agraria y escasez de fuentes de agua permanente. Los aprovechamientos ganaderos, agrícolas y cinegéticos dependen de la zona. Alta concentración en la propiedad de tierras rústicas. Clase media emergente surgida de la actividad ganadera a partir de la década de los ochenta con la transferencia de rentas agrarias. Diversificación económica sustentada en servicios, sobre todo alrededor de la actividad agraria. Ayuntamientos impulsan uso de terrenos municipales como suelo industrial.	Riqueza minera, origen de importante inversión externa histórica y determinante del desarrollo económico de la comarca. Dotación menor para actividad agrícola de subsistencia y algunas áreas con riqueza cinegética. Alta concentración de tierras, sobre todo, en la zona serrana. Limitada actividad agrícola prioriza la demanda local. Clase media de asalariados surgida en el núcleo principal a partir de la actividad industrial y minera. Ayuntamientos impulsan uso de terrenos municipales como suelo industrial.	Condiciones agroecológicas para la actividad ganadera, y menor para actividad agrícola. Fuentes de agua afectadas por acción humana y escasa dotación de recursos forestales. Influencia de frontera agrícola relativamente menor. Escaso impacto de la Reforma Agraria y elevada desigualdad en la distribución de la tierra, aunque decreciente. Fuerte dependencia de la actividad pecuaria y actividad agrícola de subsistencia, con lenta consolidación de experiencias cooperativistas. Pequeños negocios en hogares y empresas de servicios agrarios, sólo en núcleo urbano.	Condiciones agroecológicas para actividad pecuaria, origen de importante inversión externa histórica. Suministro discontinuo de agua y riqueza forestal sin protección, muy afectada por frontera agrícola. Reforma agraria con efectos desestructuradores de la sociedad local no ha evitado una alta y creciente desigualdad en la distribución de la tierra. Fuerte dependencia de la actividad pecuaria y actividad agrícola con escasa inserción en mercado. Escasos establecimientos y negocios de servicios y algunas empresas de servicios agrarios, sólo en el núcleo urbano.
	Capital humano formado y con necesidades básicas satisfechas	Históricamente zona con graves carencias, que provocó intensos procesos migratorios. En la actualidad, mejora considerable del nivel de vida. Necesidades básicas ampliamente satisfechas y algunas bolsas muy reducidas de marginalidad y desempleo. Con núcleos poblacionales que ejercen efecto atrayente en la comarca, clase media asentada y pérdida de población joven cada vez menor. Carencias actuales atendidas con	Históricamente zona con graves carencias provocó en los núcleos menores intensa emigración hacia núcleo principal. En la actualidad, mejora considerable del nivel de vida. Necesidades básicas ampliamente satisfechas y algunas bolsas muy reducidas de marginalidad y desempleo. Núcleo principal de Peñarroya ha perdido efecto atrayente, con clase media asentada. Carencias actuales atendidas con una fuerte inversión sostenida de	Bolsas de pobreza en núcleo urbano y graves carencias en comunidades rurales. A pesar de limitada incidencia de la guerra, migración considerable progresivamente revertida con el retorno de 'hijos del pueblo'. Carencias medias en cobertura y calidad de servicios básicos, según cercanía a núcleo urbano. Atención limitada de organismos públicos a servicios básicos, muy dependiente de apoyo externo.	Pobreza severa en comunidades rurales y carencias generalizadas en condiciones de habitabilidad, también en área urbana. Importante expulsión de población por motivos de la guerra y de la crisis económica. Migración permanente de recursos humanos mejor capitalizados y sin clase media representativa. Carencias graves en cobertura y calidad de servicios públicos, con una limitada presencia de la intervención pública y escasa prioridad y cobertura por las



RAGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Infraestructuras adecuadas para articular el territorio y vincularlo con el exterior	Actividad económica y población concentradas en núcleos urbanos con más progreso distribuidos a lo largo del territorio. Zona aislada de los ejes principales de intercambio y escasas vías de comunicación con el exterior de la comarca, mejoradas recientemente.	Concentración en núcleos urbanos con más progreso y diferencias considerables en la distribución poblacional. Tradición de aldeas y pedanías, algunas persisten Núcleos de mayor tamaño concentrados en área minera. Históricamente, comarca bastante bien comunicada por vías de comunicación terrestre y ferroviaria vinculadas a la actividad minera e industrial.	Territorio aislado de los ejes principales de intercambio y mala comunicación al interior del territorio. Núcleo urbano principal situado en extremo del territorio más próximo a principal eje de comunicación. Dispersión relativamente menor en comunidades y surgimiento de puertos de carretera como núcleos de intercambio.	Núcleo urbano centrado en el territorio y zona de paso en ejes principales de intercambio con el resto del país. Alta dispersión de la población en comunidades. Asentamientos en comunidades rurales muy recientes y núcleos habitacionales surgidos por aglomeración de población. Mala comunicación al interior del territorio y vías de acceso impulsadas por iniciativas de inversión exógenas.
Control interno	Agentes locales influyentes en los procesos clave del territorio.	En ámbito sociopolítico, población con limitado interés en participación pública. Colectivos organizados manifiestan implicación en espacios decisivos locales, y hay percepción favorable de la acción en la clase política local. En ámbito económico, diversificación económica promovida e impulsada por agentes locales con apoyo externo sostenido. Iniciativa cooperativista local como eje articulador y dinamizador de la economía comarcal, sobre todo en áreas central y meridional, y con capacidad para generar demanda para la producción local.	En ámbito sociopolítico, población con escaso interés en la participación pública. Organizaciones sociales implicadas en procesos de planificación y gestión territorial, aunque notoria percepción de abandono por parte de la clase política local y externa. En ámbito económico, principal actividad vinculada al ámbito de energía y recursos naturales y muy supeditada a inversiones externa y regulación pública.	En ámbito sociopolítico, comienzan a generarse espacios para la incidencia ciudadana, con apoyo de iniciativas exógenas. En ámbito económico, movimiento cooperativista en proceso de consolidación. Notables esfuerzos endógenos orientados a generar demanda para la producción local, sobre todo en transformación láctea.	En ámbito sociopolítico, se desconocen espacios de participación ciudadana. No es un tema prioritario para la población local. En ámbito económico, revalorización de recursos locales por productores medios limitada por falta de capitalización. Puntuales iniciativas externas de apoyo con alcance limitado. Dificultades endógenas para generar mercados para la producción local (sector lácteo). Agentes vinculados a transformación láctea comienzan a impulsar demanda externa, pero perspectivas inciertas.



RAGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Sector público local con capacidad para proveer bienes públicos locales.	Concentración de la población en núcleos urbanos facilita la prestación de los servicios públicos. Ayuntamientos grandes con base tributaria local que permite autofinanciación. Ayuntamientos menores muy dependientes del apoyo técnico, financiero y de gestión de organismos públicos provinciales y autonómicos.	Concentración en núcleos urbanos facilita la prestación de los servicios públicos; persisten aldeas y pedanías aisladas con servicios básicos garantizados. Ayuntamientos grandes con base tributaria local que permite autofinanciación. Ayuntamientos menores muy dependientes del apoyo técnico, financiero y de gestión de organismos públicos provinciales y autonómicos. Carencias financieras atendidas por fuerte inversión sostenida de organismos públicos (provinciales, autonómicos y comunitarios).	Concentración de población en el núcleo urbano, situado en extremo del territorio, y dispersión relativa de población en comunidades rurales dificulta prestación de servicios públicos locales. Carencias considerables en cobertura, calidad y continuidad de la prestación. Limitada presencia del sector público local, atenuada con apoyo de 'alcalditos', visitas periódicas a comunidades y la autoorganización comunitaria (educación, agua, vías de acceso). Limitada capacidad de gestión y de autofinanciación, con cierta base tributaria territorial. Financiación externa supeditada a intervenciones no públicas. Fuerte apoyo externo no público para mejora de capacidades locales.	Núcleo urbano localizado en posición intermedia del municipio, con alta dispersión de población en comunidades rurales aisladas que dificulta la prestación de servicios públicos locales. Carencias graves en cobertura y continuidad de los servicios públicos locales. Muy limitada presencia del gobierno local, débilmente atenuada por apoyo de responsables comunitarios y la autoorganización comunitaria (educación, agua, vías de acceso). Muy limitados en capacidad de gestión e incapacidad para autofinanciarse, limitados para gestionar la base tributaria territorial. Inversiones y apoyo técnico supeditado al apoyo de intervenciones externas.
	Sector público supralocal presente y con capacidad para ordenar la convivencia social y garantizar bienes públicos.	Fuerte presencia de institucionalidad pública provincial y autonómica. Carencias financieras atendidas por fuerte inversión sostenida de organismos públicos (provinciales, autonómicos y comunitarios).	Fuerte presencia de institucionalidad pública provincial y autonómica. Carencias financieras atendidas por fuerte inversión sostenida de organismos públicos (provinciales, autonómicos y comunitarios).	Institucionalidad pública muy afectada por las reformas de los noventa. Servicios y administraciones públicas concentrados en la capital departamental. Presencia de organismos públicos con sesgo técnico y de apoyo al sector agrario. Presencia y financiación supeditadas al apoyo de intervenciones externas.	Institucionalidad pública muy afectada por las reformas de los noventa. Servicios y administraciones públicas concentrados en la capital departamental. Presencia de organismos públicos con sesgo técnico y de apoyo al sector agrario. Presencia y financiación supeditadas al apoyo de intervenciones externas, aunque no es zona prioritaria por las intervenciones exógenas.
	Agentes externos	Apoyo externo financiero para	En ámbito económico, apoyo	Diversificación y ampliación de	Apoyo externo técnico sostenido

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	401/516



RASGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	con influencia secundaria sobre procesos clave del territorio.	modernización y reconversión de principales actividades económicas. Impulso endógeno a la diversificación económica del territorio, efecto dinamizador clave de cooperativa láctea y cárnica local. Fuerte dependencia en ayuntamientos pequeños de recursos externos y apoyo técnico de administración pública.	externo financiero para modernización y reconversión de principales actividades económicas. Explotación de recursos naturales territoriales (sector minero y energético) muy dependiente de inversiones y explotación por agentes exógenos y de la regulación de la Administración central.	cadenas económicas impulsadas por actores endógenos, aún con escaso alcance. Generación de mercado financiero basado en iniciativas endógenas con apoyo externo.	orientado a la reactivación y modernización de sistemas agrarios. Generación de mercado financiero basado en iniciativas exógenas y algunas endógenas de limitado alcance. Importantes iniciativas exógenas previas de explotación láctea como referentes; hasta ahora, dificultades para mantener iniciativas empresariales locales.
Capacidad de articulación	Incentivos disponibles (recursos, autonomía, competencias) para la acción conjunta.	Profundización de la autonomía y capacidad de endeudamiento en gobiernos locales. Apoyo técnico y financiero asegurado por organismos públicos supranacionales (sobre todo, Diputación Provincial). Instrumentos de gestión mancomunada muy eficaces.	Profundización de la autonomía y capacidad de endeudamiento en gobiernos locales. Apoyo técnico y financiero asegurado por organismos públicos supranacionales (sobre todo, Diputación Provincial). Instrumentos de gestión mancomunada muy eficaces. Prejubilaciones desincentivadoras de la iniciativa empresarial local.	Incentivos económicos inciertos y limitados a los provistos en programas de duración limitada con financiación externa. Ejercicio limitado de autonomía municipal por reducido apoyo financiero y restricciones para aprovechar la base tributaria local.	Incentivos económicos inciertos y limitados a los provistos en programas de duración limitada con financiación externa. Ejercicio limitado de autonomía municipal por reducido apoyo financiero y restricciones para aprovechar la base tributaria local.
	Agentes locales propensos a la cooperación y la acción conjunta.	Débil articulación social y entre la población, aunque depende de las zonas. Incipiente aparición de asociaciones y gremios empresariales. Iniciativa cooperativista puntual de gran calado surgida y mantenida por liderazgos clave.	Articulación social puntual basada en acciones reivindicativas. Cierta grado de conflictividad por sensación de abandono y desagravios. Incipiente aparición de asociaciones y gremios empresariales Escasa representatividad del movimiento cooperativista, con experiencias muy negativas en el pasado. En la actualidad sin	Débil articulación social, aunque esfuerzos por promoverla impulsada por agentes externos y algunos notables locales. Gremios y organizaciones profesionales con escasa incidencia e implicación en la gestión territorial. Iniciativas cooperativistas surgidas con apoyo externo y del impulso endógeno limitadas a la apertura de mercados para los asociados.	Muy débil articulación social, alrededor de algunas iniciativas diocesanas y cooperativistas. Movilización social puntual a raíz de conflictos relativamente recientes por propiedad de tierra. Gremios y organizaciones profesionales con limitada capacidad y escaso interés en la articulación. Experiencias cooperativistas negativas en el pasado. Sin

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	402/516



RAGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Sector público promotor de la acción conjunta entre agentes locales.	<p>Importante acción formalizada entre gobiernos locales y apoyo a empresarios locales, apoyo a través de la Mancomunidad a la promoción de actividad empresarial.</p> <p>Articulada en la Mancomunidad de municipios por la iniciativa de ayuntamientos de mayor tamaño. Fuente de identidad comarcal y capacidad de incidencia en el exterior.</p> <p>Buena valoración de la sostenibilidad e impacto conseguidos.</p>	<p>Escasa acción formalizada entre gobiernos locales y sector empresarial.</p> <p>Puntual movilización social por los gobiernos locales en acciones reivindicativas y de dinamización social.</p> <p>Mancomunidad de municipios articulada por la iniciativa de ayuntamientos de mayor tamaño. Valoración pobre y desigual.</p>	<p>Puntual articulación entre gobierno local y sector empresarial para la creación de infraestructuras productivas y viales.</p> <p>Articulación con sociedad civil sustentada en procesos de microplanificación estratégica con apoyo externo para la creación de capacidades locales. Amplia participación y legitimidad de los agentes territoriales en espacios de concertación.</p> <p>Asociación Departamental e iniciativas de desarrollo con notable apoyo externo. Fuerte sesgo político, iniciativas orientadas a la inserción e incidencia en ámbitos de decisión exógenos.</p>	<p>experiencias significativas y continuadas en la actualidad.</p> <p>Gobierno local con limitada capacidad técnica y de gestión. Sector privado no lo valora como interlocutor capaz de liderar procesos de articulación territorial. Algunos procesos discontinuos de microplanificación estratégica concertada, con escasas capacidades e interés en la población y limitada incidencia real.</p> <p>Muy incipiente e incierta experiencia de asociativismo municipal en el departamento.</p>
Capacidad de incidencia	Entorno proveedor de incentivos y espacios para la incidencia de los agentes locales.	<p>Transferencia externa de fondos públicos garantizada para la transformación productiva local.</p> <p>Diferentes niveles político-administrativos (provincial, autonómico, nacional, comunitario) brinda espacios para la incidencia política y acción pública.</p>	<p>Transferencia externa de fondos garantizada para la transformación productiva local.</p> <p>Diferentes niveles político-administrativos (provincial, autonómico, nacional, comunitario) brinda espacios para la incidencia política y acción pública.</p>	<p>Cooperación externa abundante aunque prioridades fuera del alcance de los agentes territoriales. Zona priorizada para la lucha contra la pobreza y para el aprovechamiento de potencial agrario.</p> <p>Únicamente un nivel efectivo de gobierno (nacional) adicional. Se han generado plataformas efectivas de incidencia y gestión en ámbito departamental impulsados por municipios y apoyados en plataformas en nivel central.</p>	<p>Cooperación externa abundante aunque prioridades fuera del alcance de los agentes territoriales. Zona priorizada para la lucha contra la pobreza y para el aprovechamiento de potencial agrario.</p> <p>Únicamente un nivel efectivo de gobierno (nacional) adicional. Espacios intermedios en ámbito departamental con capacidad de acción pública aún muy precaria.</p>



RASGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Liderazgos transformacionales y redes sombra activadores del capital social local.	Agentes sociales y económicos anuentes a dinamización. Favorable percepción de capacidad de incidencia en la clase política. Figuras empresariales clave ampliamente reconocidas en la comarca. Fuerte sentido de pertenencia e identidad comarcal muy arraigada, argumento clave de desarrollo comarcal. Mentalidad previsor, pero aversión al riesgo suplida con una capacidad emprendedora.	Tejido organizativo empresarial y social reactivo a iniciativas de movilización percibidas con alto grado de politización. Fuerte percepción de abandono por parte de la clase política. Sensación de desagravio. En núcleo central, mentalidad asalariada y rentista muy arraigada. En núcleos menores, mentalidad previsor y aversión al riesgo.	Creación incipiente de espacios para la incidencia ciudadana, con apoyo de iniciativas exógenas. Clase media y algunos líderes se implican muy activamente en la dinamización social. Sensación de desagravio frente al núcleo principal departamental. Consolidación de población en municipio, proceso de frontera agrícola ya concluido en municipio.	Liderazgos locales limitados a la atención en necesidades básicas. Actuación por separado de las iglesias católica y evangélica, en algunas comunidades emergen conflictos puntuales. Población heterogénea, núcleo urbano conformado históricamente con inmigrantes extranjeros. Escaso arraigo de población al territorio y avance de frontera agrícola impulsada por población de otros municipios.
	Acción conjunta local vinculada a acuerdos institucionales policéntricos y/o agentes exógenos.	Rol fundamental de la mancomunidad de municipios, con apoyo decidido de ayuntamientos de mayor tamaño y clave para impulsar el Grupo de Desarrollo Local. Fuerte de identidad comarcal, apoyo a iniciativas de desarrollo económico local y capacidad de incidencia en el exterior. Buena valoración de la sostenibilidad e impacto conseguidos en ambas iniciativas.	Iniciativa de mancomunidad articulada por el impulso de ayuntamientos de mayor tamaño pero valorado de forma irregular. Acciones de desarrollo económico local impulsadas por Grupo de Desarrollo Local son valoradas favorablemente aunque con escaso alcance para la dinamización del territorio.	Iniciativas de desarrollo y de asociativismo municipal surgidos endógenamente con apoyo externo. Énfasis en la generación de espacios endógenos de concertación, cuentan con amplia participación y legitimidad de agentes locales. Fuerte sesgo a la incidencia política en ámbitos de decisión y espacios políticos exógenos.	Iniciativas de asociativismo municipal recién iniciadas con una trayectoria irregular. Incertidumbre y sensación de desagravio en municipios más pobres.
FACTORES	Identidad local y actitudes colectivas	Población asentada en núcleos consolidados con tradición histórica. Fuerte y homogénea identidad de comarca alrededor del principal eje de la comarca.	Población asentada en núcleos consolidados con tradición histórica. Núcleos principales con fuerte influencia de inmigrantes. Sensación de desagravio frente a	Núcleo principal de reciente creación, pero conciencia de origen histórico. Asentamientos históricos con un notable componente de indigenismo atenuado.	Población principal de reciente creación. Asentamientos conformados a partir de población inmigrante extranjera y de otros municipios. Escaso arraigo de la población en



RASGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
		<p>Mentalidad previsor y con aversión al riesgo propia de una población agraria.</p> <p>Débil articulación social focalizada en áreas.</p> <p>Confianza en la aptitud de políticos y representantes sociales comarcales.</p> <p>Disponen de referentes políticos y económicos que orientan la actividad social y económica y alimentan confianza entre agentes económicos.</p>	<p>la comarca de Pedroches y de abandono e incapacidad en la clase política comarcal.</p> <p>Identidad comarcal heterogénea: en núcleos centrales, mentalidad asalariada y rentista muy arraigada que limita la iniciativa privada; en núcleos menores, mentalidad previsor y aversión al riesgo.</p> <p>Movilización social puntual sesgada por acciones reivindicativas y por sensación de abandono y desagravio.</p> <p>Escasez de referentes históricos o liderazgos personales que sirvan de modelo comarcal.</p> <p>Experiencias cooperativistas negativas bloquean la cooperación entre productores agrarios.</p>	<p>Sensación de desagravio frente a núcleo de nivel administrativo superior.</p> <p>Débil articulación social, tema sancionado socialmente durante años por vinculación con período sandinista.</p> <p>Iniciativas cooperativistas endógenas en consolidación abren nuevos canales de mercado y brindan incentivos a la intensificación.</p>	<p>comunidades, sobre todo, en zonas de frontera agrícola.</p> <p>Débil articulación social, puntualmente estabilizada en ciertas comunidades por la presencia de iniciativas religiosas.</p> <p>Conflictos relativamente recientes por propiedad de tierra, aunque cada vez más esporádicos.</p> <p>Experiencias cooperativistas negativas bloquean la cooperación entre productores agrarios.</p>
	Ordenación de asentamientos humanos	<p>Concentración en núcleos urbanos con más progreso.</p> <p>Núcleos de mayor tamaño distribuidos a lo largo del territorio que distribuyen actividad en el conjunto comarcal.</p> <p>Tendencia a concentración en núcleos más desarrollados.</p>	<p>Lógicas dispares de actividad comarcal distribuidas en tres áreas (en norte orientada a Pedroches, central alrededor de núcleos minero-industrial, en centro-sur proximidad a capital provincial).</p> <p>Población y actividad concentrados en área central. Tradición de aldeas y pedanías, algunas persisten.</p>	<p>Núcleo urbano situado en extremo del territorio.</p> <p>Dispersión importante de población en comunidades.</p> <p>Incipiente aparición de puertos de carretera como núcleos de intercambio que tienden a acercar actividad al resto del territorio.</p>	<p>Núcleo urbano centrado en el territorio.</p> <p>Fuerte dispersión de la población en comunidades.</p> <p>Núcleos habitacionales rurales definidos por aglomeración de población.</p> <p>Asentamientos en comunidades muy recientes.</p>

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	405/516



RASGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Diversidad de fuentes de empleo y renta	Fuerte dependencia de la actividad pecuaria y/o agraria Clase media surgida de la actividad ganadera a partir de los 80 con la transferencia de rentas agrarias	Fuerte influencia de la actividad minera Actividad agrícola para autoconsumo, mercados locales o venta sin transformación. Clase media de asalariados surgida en el núcleo principal de la actividad industrial e minera.	Fuerte dependencia de la actividad pecuaria Actividad agrícola de subsistencia Hogares en el núcleo urbano impulsan negocios propios Clase media incipiente en el núcleo urbano	Fuerte dependencia de la actividad pecuaria Actividad agrícola de subsistencia Escasez de establecimientos y negocios en el núcleo urbano Sin clase media representativa
	Estructura agraria	Iniciativas económicas que la incentivan, al abrir nuevos cauces de mercado. Inversión en mejora de infraestructuras físicas y en menor grado en gestión. Importantes incentivos públicos que apoyan las inversiones en explotaciones.	Escasa relevancia de actividad agraria para el conjunto de la economía comarcal. Importantes incentivos públicos que apoyan las inversiones en explotaciones.	Mayor presencia de productores de capitalización media. Tierra disponible incentiva sistemas pecuarios extensivos Cambios apenas perceptibles a nivel generalizado aunque existen iniciativas endógenas en consolidación que ofrecen incentivos al cambio.	Predominancia de productores con una capitalización limitada y muy limitada. Modernización impulsada por productores con capitalización media. Tierra disponible incentiva sistemas pecuarios extensivos. Sin iniciativas económicas relevantes.
	Canales y medios de información	Iniciativas de formación profesional y técnica agraria arraigadas en el territorio. Iniciativas de desarrollo con apoyo público externo ofrecen asesoría técnica a la iniciativa empresarial local e información de recursos exógenos. Favorable valoración y proyección local. Sociedad inserta en nuevas tecnologías y acceso a red amplia de medios de comunicación.	Medios de comunicación surgidos de iniciativa local. Iniciativas de extensión agraria situadas fuera del territorio. Iniciativas de desarrollo con apoyo público externo ofrecen asesoría técnica a la iniciativa empresarial local e información de recursos exógenos. Escasa receptividad e iniciativa empresarial que lo aproveche y minusvalorado entre el empresariado local. Sociedad inserta en nuevas tecnologías y acceso a red amplia de medios de comunicación.	Incipientes medios locales de información impulsados por población retornada. Predominan fuentes informales de información y escasa cobertura territorial de medios de comunicación. Apoyo técnico público a la extensión agraria y centro de formación agraria con limitado alcance. Productores locales poco receptivos a la asesoría técnica, en función de mejora en acceso ayudas o fuentes de financiación. Iniciativas de desarrollo con apoyo externo no público ofrecen apoyo puntual y disperso.	Apoyo técnico público a la extensión agraria con limitado alcance. Escasa receptividad de productores locales a la asesoría técnica, en función de mejora en acceso a ayudas o fuentes de financiación. Predominan fuentes informales de información y escasa cobertura territorial de medios de comunicación.



RAGOS	CONDICIONES	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
	Distribución de la propiedad de la tierra	Alta concentración de tierras. Explotaciones grandes destinadas a sistemas de dehesa con alto valor de especificidades. Importancia de explotaciones intensivas bien capitalizadas, relevantes para la economía comarcal.	Alta concentración de tierras, sobre todo, en la zona serrana. Explotaciones grandes destinadas a sistemas de dehesa con alto valor de especificidades. Explotaciones intensivas con poca capitalización; limitada relevancia para economía comarcal.	Escaso impacto de la Reforma Agraria. Decreciente desigualdad en la distribución de la tierra, aunque elevada. Aspiración generalizada a la explotación extensiva. Iniciativas cooperativistas en consolidación que ofrecen incentivos para la intensificación.	Reforma Agraria con efectos desestructuradores de la sociedad local. Reversión posterior y fuerte y creciente desigualdad en la distribución de la tierra. Aspiración generalizada a la explotación extensiva. Sin iniciativas endógenas que brinden incentivos a la intensificación.
	Prestación de servicios básicos	Carencias atendidas por fuerte inversión sostenida de organismos públicos. Garantizada la cobertura mínima a servicios básicos a toda la población.	Carencias atendidas por fuerte inversión sostenida de organismos públicos. Garantizada la cobertura mínima a servicios básicos a toda la población.	Carencias medias en cobertura y calidad de servicios básicos. Limitada presencia territorial de la intervención pública. Atención por iniciativas exógenas fluctuante según financiación.	Carencias graves en cobertura y calidad de servicios básicos. Limitada presencia y cobertura territorial de la intervención pública. Escasa prioridad y cobertura por las intervenciones exógenas, fluctuante según financiación.

FUENTE: elaboración propia.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	407/516



A partir de esa argumentación, interpretamos el cumplimiento de las condiciones necesarias y suficientes y calificamos la existencia o no de los rasgos emergentes en cada territorio (potencial, capacidad de articulación, control interno y capacidad de incidencia), según mostramos en el Cuadro 8.4. Completa el segundo resultado instrumental de la primera etapa del análisis empírico (Resultado 1.2 del Cuadro 8.1).

Cuadro 8.4: Condiciones y rasgos emergentes presentes en los territorios

RASGO	VALLE DE LOS PEDROCHES	VALLE DEL GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
POTENCIAL	SI	SI	NO	NO
▪ Dotación de recursos naturales con potencial de ser revalorizado	✓	✓	-	✓
▪ Capital humano formado y con necesidades básicas satisfechas	✓	✓	-	-
▪ Infraestructuras adecuadas para articular el territorio y vincularlo con el exterior	✓	✓	-	-
CONTROL INTERNO	SI	NO	NO	NO
▪ Agentes locales influyentes en los procesos clave del territorio.	✓	-	✓	✓
▪ Sector público local con capacidad para proveer bienes públicos locales.	✓	✓	-	-
▪ Sector público supralocal presente y con capacidad para ordenar la convivencia social y garantizar bienes públicos.	✓	✓	-	-
▪ Agentes externos con influencia secundaria sobre procesos clave del territorio.	✓	-	✓	-
CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN	SI	SI	NO	NO
▪ Incentivos disponibles (recursos, autonomía, competencias) para la acción conjunta.	✓	✓	-	-
▪ Agentes locales propensos a la cooperación y la acción conjunta.	✓	✓	-	-
▪ Sector público promotor de la acción conjunta entre agentes locales.	✓	✓	✓	-
CAPACIDAD DE INCIDENCIA	SI	NO	SI	NO
▪ Entorno proveedor de incentivos y espacios para la incidencia de los agentes locales.	✓	✓	✓	-
▪ Liderazgos transformacionales y redes sombra activadores del capital social local.	✓	-	✓	-
▪ Acción conjunta local vinculada a acuerdos institucionales policéntricos y/o agentes exógenos.	✓	✓	✓	-

FUENTE: elaboración propia.

No nos detendremos en argumentar la calificación del cumplimiento o no de las condiciones. Para ello remitimos al detalle presentado en el Cuadro 8.3.

Si ordenamos la clasificación expuesta en el Cuadro 8.4 en función de los aportes teóricos del ciclo adaptativo y del capital social, respectivamente, obtendremos dos tipologías.



8.6.2. Tipificación por rasgos emergentes de los territorios

Las dos tipologías responden al tercer resultado instrumental de la primera etapa del análisis empírico (Resultado 1.3 del Cuadro 8.1). Con la información elaborada en la comparación previa podemos interpretar la posición ocupada por cada territorio en cada tipología. Esta información también nos permite justificar la asignación de cada territorio a una etapa del ciclo adaptativo (etapa *ALFA*, etapa *r*, etapa *K*, etapa *OMEGA*) y a un estado de desarrollo según la teoría del capital social de Woolcock (individualismo amoral, familismo amoral, anomia, oportunidades sociales).

a. Tipificación según rasgos de la teoría del ciclo adaptativo: potencial y control interno

En la primera tipología los territorios están clasificados por el potencial y el control interno (Cuadro 8.5).

Cuadro 8.5: Tipología de territorios rurales por Potencial y Control interno

CLASES		POTENCIAL	
		No existe	Existe
CONTROL INTERNO	No existe	Camoapa Matiguás	Guadiato
	Existe		Pedroches

FUENTE: elaboración propia.

Atendiendo al análisis previo, tan sólo el Valle de los Pedroches dispone de potencial y de control interno. De acuerdo con las etapas del ciclo adaptativo, nos encontramos ante un sistema socioecológico en una dinámica expansiva, entre las fases *r* y *K*. Corresponde a un territorio que ha sabido superar sus limitaciones para aprovechar el potencial productivo disponible en sus recursos territoriales. A pesar de su aislamiento histórico, el capital humano local ha sido un factor fundamental para ejercer un control sobre los procesos económicos fundamentales. Los principales procesos de transformación responden a los intereses de los agentes locales y son dirigidos por ellos. En los ámbitos institucional y económico existen referentes innovadores fundamentales (COVAP y la Mancomunidad de Municipios), liderazgos transformacionales clave para la transformación social y productiva. Estos referentes han alimentado una sinergia cognitiva en la población comarcal favorable a la innovación. Ello se ha sustentado en la mejora de las capacidades y condiciones de vida durante las dos últimas décadas, mejorando la masa crítica disponible de su capital humano. Probablemente el intenso proceso migratorio también haya servido de cauce para asumir la introducción de innovaciones territoriales.

El Valle del Guadiato cuenta con potencial pero adolece de agentes locales con capacidad de incidir en los procesos clave de un territorio. Según las etapas del ciclo

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	409/516



adaptativo podría asimilarse a un sistema socioecológico en dinámica recesiva, en el estado *ALFA*, aunque con algunas peculiaridades. La crisis derivada del desmantelamiento del núcleo industrial y minero provocó una caída del potencial productivo en el territorio (transición de etapa *K* a etapa *OMEGA*). Los apoyos a la diversificación económica, no sólo con iniciativas de desarrollo económico local sino también mediante otros programas de reconversión industrial, hasta ahora han sido infructuosos para relanzar el potencial productivo (transición a etapa *OMEGA* a etapa *ALFA*). La capacidad de los agentes locales para reorganizarse y brindar una respuesta endógena que permita asumir el control de su territorio ha sido muy limitada. En nuestra opinión, el territorio se encuentra sumido en una especie de ‘trampa de rigidez’ socioinstitucional. Por un lado, el núcleo central ha ejercido históricamente un efecto centrípeto sobre el conjunto de la comarca que ha provocado su desmembramiento. Los municipios septentrionales han tratado de articularse al núcleo menos dinámico de la comarca de Pedroches (alrededor de Hinojosa del Duque) y los municipios meridionales han hecho lo propio con los municipios de Sierra Morena. Por otro, el núcleo central mantiene una intensa subordinación externa en la explotación y regulación de lo que considera su principal riqueza, incluso para el aprovechamiento de un tejido industrial (suelo e infraestructuras) desactivado. Las prejubilaciones y el sesgo reivindicativo en los colectivos sociales más dinámicos dificultan cualquier intento de incentivar en el capital humano productivo un espíritu emprendedor, crítico para relanzar económicamente el núcleo y desactivar la dependencia de la inversión externa.

En cuanto a los territorios nicaragüenses, ambos carecen de potencial y de control interno, aunque con matizaciones. En los dos confluyen factores como la situación de pobreza en un porcentaje considerable de la población y las carencias en infraestructuras que articulen el territorio. Sólo en Matiguás encontramos unas condiciones agroecológicas que facilitan la explotación económica. En cuanto al control interno, los dos territorios satisfacen sólo algunas de las condiciones propuestas. Ambos disponen de actores locales influyentes en procesos clave, aunque en Matiguás se observa una importante dependencia del apoyo externo (para la reactivación económica y para la gobernanza del territorio) y los agentes locales con mayor control económico son más reacios a implicarse en esquemas de gestión territorial coordinada. En Camoapa observamos algunas señales que sugieren una mayor capacidad para reactivar el potencial territorial a partir de los intereses locales (control interno).

En nuestra opinión, los dos territorios se sitúan en una etapa *ALFA* pero con matices importantes. Creemos que Camoapa se está posicionando mejor para transitar hacia una etapa *r* (regeneración de la dinámica expansiva). A pesar de las deficiencias en el

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	410/516



capital humano y la dispersión poblacional, el surgimiento de asentamientos intermedios alrededor de centros de intercambio comercial está facilitando la provisión de servicios públicos al conjunto del territorio. También habría que considerar los esfuerzos realizados para mejorar la capacidad de incidencia, tanto económica como sociopolítica. Sobre este aspecto volveremos en el apartado siguiente. Por el contrario, en Matiguás percibimos una situación asimilable a la llamada ‘trampa de pobreza’. Las deficiencias en el capital humano y su dispersión reducen considerablemente la masa crítica disponible. Junto a ello, las carencias institucionales para la prestación de servicios públicos dificultan la mejora de esa situación. La revalorización del potencial económico está al alcance de los agentes económicos mejor capitalizados, los estratos intermedios se enfrentan con carencias estructurales considerables y los de menor dimensión orientan su producción en gran medida al autoconsumo o los mercados locales al alcance. A estos dos últimos estratos se orienta en buena medida el apoyo externo, eminentemente técnico. Las deficiencias estructurales del territorio ahogan unas acciones cuya cobertura es temporal y focalizada en ciertas áreas.

b. Tipificación según rasgos de la teoría del capital social: capacidad de articulación y capacidad de incidencia

Con la tipología elaborada a partir de los aportes teóricos del capital social clasificamos los territorios según su capacidad de articulación y de incidencia (Cuadro 8.6).

Cuadro 8.6: Tipología de territorios rurales por Capacidad de articulación y Capacidad de incidencia

		CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN	
		No existe	Existe
CAPACIDAD DE INCIDENCIA	No existe	Matiguás	Guadiato
	Existe	Camoapa	Pedroches

FUENTE: elaboración propia.

De nuevo el Valle de los Pedroches satisface las dos condiciones. El entorno brinda incentivos que promueven la articulación local. A pesar de la atonía en la población, la arquitectura institucional del territorio logra implicar a los agentes locales organizados. La actuación del sector público local es decisiva. En cuanto a la capacidad de incidencia, hay una percepción muy favorable de la actuación de la clase política local y de ciertos referentes políticos y económicos que han permitido la activación social y económica comarcal. COVAP y la Mancomunidad mantienen una considerable presencia fuera del territorio. Se percibe una importante influencia en la generación de una imagen que proyecta dinamismo y prosperidad. Aun cuando a lo interno los beneficios económicos estén de alguna forma más focalizados en el área de influencia pozoalbense, no están

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	411/516



limitados a ella y revierten en el conjunto de la población comarcal. Por analogía con la tipología propuesta por Woolcock para el estudio del capital social, nos encontraríamos ante un territorio situado en un estado de ‘oportunidades sociales’ (alta integración y alta vinculación).

En el Valle del Guadiato se dispone de una notoria capacidad de articulación, muy sesgada hacia acciones reivindicativas y con dificultades para lograr la transformación económica. Existen incentivos considerables para la articulación y dinamización local. Pero creemos que precisamente el sesgo reivindicativo en los liderazgos territoriales y una población local con escasa iniciativa empresarial condicionan la activación del capital social local con fines productivos. Siguiendo la tipología del capital social, el Valle del Guadiato se asimilaría a un territorio en estado de ‘familismo amoral’ (alta integración y baja vinculación).

En los territorios nicaragüenses los escasos incentivos disponibles y un tejido organizativo reticente a la acción conjunta (más acusado en Matiguás) o en proceso de formación (más propio de Camoapa) condicionan la capacidad de articulación. No obstante, percibimos diferencias considerables entre ambas zonas.

En Camoapa hay ciertas dinámicas que ofrecen claves de interés sobre la reorientación territorial. En el ámbito económico, las experiencias cooperativistas están explorando nuevos canales de comercialización que les brinda acceso a información y recursos para adecuar su producción a los estándares de esos nuevos mercados. Aún no corresponde a una dinámica territorial, pero resulta bastante prometedora. En el ámbito sociopolítico e institucional, existen referentes y líderes que invierten en la creación de espacios locales y supramunicipales de deliberación y acción conjunta. De aquí surgen dos dinámicas y en ambas el apoyo externo resulta fundamental. A nivel supramunicipal, las plataformas existentes (Asociación de Municipios, Consejo Departamental) están sesgadas hacia la mejora de la capacidad de incidencia del conjunto de municipios boaqueños en Managua. Estos espacios supramunicipales permiten ampliar la masa crítica necesaria para mejorar dicha capacidad y, de esa forma, acceder a los recursos, los agentes y las decisiones políticas que afectan a las deficiencias estructurales (apoyo productivo, servicios públicos, accesibilidad). Destruir esos cuellos de botella se convierte en una condición fundamental para reactivar el potencial territorial y establecer las bases del control endógeno. Camoapa por sí sola carece de recursos y agentes para lograrlo por sí misma. A nivel local y a pesar de los limitados incentivos que brinda el entorno, el sector público local camoapense está muy implicado en reforzar una masa crítica endógena aún exigua. Con todas estas matizaciones, podríamos caracterizar a Camoapa como un territorio en estado de ‘anomia’ (baja integración y alta vinculación).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	412/516



Por su parte, Matiguás presenta un escenario menos promisorio. Indicamos las importantes limitantes en su capacidad de articulación. En cuanto a la capacidad de incidencia, los liderazgos locales apenas manifiestan interés en los aspectos sociopolíticos del territorio. La inversión en esa generación de espacios intermedios es muy reducida y no hay un apoyo de los municipios departamentales de mayor tamaño por impulsarlos. Tampoco el apoyo externo atiende esta cuestión, manteniendo en las intervenciones existentes un enfoque más técnico para atender la mejora del potencial productivo, o bien centrado en corregir el conjunto de carencias específicas en el ámbito comunitario. La extensión del territorio y la dispersión de la población demandan un esfuerzo adicional para atender las necesidades básicas y productivas. La corrección de las carencias estructurales dependen en gran medida de una intervención pública local con carencias notables y forzada a priorizar las necesidades apremiantes frente a las estratégicas (entre las cuales se sitúan los aspectos socioinstitucionales). En la tipología del capital social, Matiguás se situaría en un estado de 'individualismo amoral' (baja integración y baja vinculación).

Damos por concluida esta primera etapa del análisis empírico. Seguimos el esquema analítico expuesto para esta etapa y logramos los resultados planteados: un resultado principal, asociado a los diagnósticos morfológicos de los territorios, y tres resultados instrumentales, referidos a los ejercicios comparativos (por subsistemas territoriales y por condiciones y rasgos emergentes) y a la tipificación de las cuatro zonas:

- al Valle de los Pedroches lo hemos calificado como un territorio *con potencial y control interno y con capacidad de articulación y de incidencia*;
- al Valle del Guadiato lo calificamos como un territorio *con potencial y capacidad de articulación, pero sin control interno ni capacidad de incidencia*;
- Camoapa resulta un territorio *sin potencial ni control interno*, y a pesar de *carecer de capacidad de articulación* consideramos que *dispone de capacidad de incidencia*;
- Matiguás es el único territorio que carece de los cuatro rasgos emergentes.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	413/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	414/516



9. Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (2): la funcionalidad de los elementos territoriales

9.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo previo hemos planteado los resultados de la observación descriptiva de los cuatro territorios estudiados. En esta descripción hemos aplicado el esquema de los subsistemas territoriales para elaborar un ‘análisis morfológico’ en los términos ya expuestos. En este último capítulo recogemos las etapas segunda y tercera del análisis del territorio expuestas en el capítulo séptimo (Cuadro 9.1): la identificación de la funcionalidad en los elementos territoriales (etapa 2) y la comparación e interpretación de los resultados obtenidos (etapa 3).

Cuadro 9.1: Etapas 2 y 3 del análisis del territorio

ETAPA	OBJETIVO DE LA ETAPA	RESULTADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS
2. Identificación de funcionalidad en elementos del territorio	(O2) Caracterización funcional de los territorios	(R2.1) Diagnóstico por funcionalidad de subsistemas y elementos territoriales	Fuentes primarias	Talleres de prospectiva Cuestionario Método MICMAC
			Fuentes secundarias	Resultado R1.1
3. Comparación y síntesis	(O3) Caracterización de los tipos de zonas rurales por funcionalidad de elementos territoriales	(R3.1) Comparación de similitudes y diferencias en la funcionalidad de los elementos territoriales	Fuentes secundarias	Resultado R1.4 (criterios de comparación)
			Fuentes secundarias	Resultado R2.1 (funcionalidad de elementos territoriales)

FUENTE: Elaboración propia.

Nuestro propósito es doble. El primero es caracterizar los elementos en base al papel que desempeñan en las dinámicas de cambio territoriales. En este momento nuestra aproximación al territorio se hará desde un ‘enfoque funcional’, observando el territorio como un sistema y enfocándonos en las influencias que los elementos territoriales ejercen entre sí. En esta etapa aplicamos la técnica del análisis estructural de prospectiva en cada territorio. De ahí que el nuestro segundo propósito sea validar la aplicación de esta herramienta para la exploración de zonas rurales. Con ello habremos alcanzado:



- el objetivo instrumental segundo (*“Elaborar y validar una metodología de exploración del territorio rural coherente con la conceptualización elaborada”*), en lo que concierne a la validación de la metodología de análisis del territorio;
- y el objetivo parcial segundo (*“Explorar con qué condiciones y capacidades fundamentales debe contar una zona rural para impulsar procesos de adaptación y cambio estructural con autonomía y para que sus agentes locales sean capaces de generar masas críticas catalizadoras del cambio”*).

Hemos dividido el capítulo en tres bloques. En el primero (apartado 9.2) incluimos información resumida del resultado de los talleres de prospectiva y explicamos en detalle las transformaciones realizadas en los resultados para su análisis. Incluimos también la metodología utilizada para reflejar los datos generados por el MICMAC. Algunas de las salidas resultantes del programa se han incluido tal cual; otras se han reelaborado para facilitar su interpretación y también hemos generado otras salidas con información cuantitativa obtenida del MICMAC. En el texto hemos incluido los gráficos, cuadros e ilustraciones que consideramos de ayuda para dar seguimiento y contrastar el análisis y la interpretación realizados. El resto de salidas y la información cuantitativa base están incluidos en anexos.

El segundo bloque es el más extenso. En él exponemos los resultados para cada uno de los cuatro territorios y se extiende desde el tercer hasta el sexto apartados (apartados 9.3 al 9.6), cada uno dividido en tres subapartados. En el primero realizamos una caracterización y análisis del territorio a escala de los cuatro subsistemas territoriales (Recursos territoriales, Estrategias de vida y de producción, Condiciones supraterritoriales y Acuerdos institucionales). En los dos siguientes subapartados analizamos el territorio a escala de elementos territoriales.

El tercer y último bloque consta de dos apartados (apartado 9.7 y 9.8). Este apartado corresponde a la tercera etapa de comparación y síntesis de nuestra propuesta metodológica.

9.2. LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL: LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS DEL TERRITORIO Y COMPARACIÓN ENTRE TERRITORIOS

En este apartado describimos los momentos fundamentales de las etapas segunda y tercera de nuestra metodología de análisis del territorio. Consta de cinco subapartados:

- un análisis preliminar de los resultados obtenidos en los talleres de prospectiva,
- las transformaciones realizadas en esos datos para su análisis,
- el análisis individualizado por territorio,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	416/516



- y la tercera etapa de nuestra metodología empírica, el análisis comparado entre los cuatro territorios y la caracterización de los rasgos emergentes.

9.2.1. Los resultados de los talleres de prospectiva

La segunda etapa comenzó con la realización de los talleres de prospectiva en los cuatro territorios¹. En estos talleres se rellenó una matriz de doble entrada en la que, para cada territorio, se valoró las relaciones de influencia directa entre las 24 variables propuestas y se introdujeron en la interfaz que ofrece MICMAC. Siguiendo la terminología del programa, con esta información se genera la Matriz de Influencias Directas (MID)².

Cada celda en esta Matriz de Influencias Directas (MID) contiene un número que indica el valor de la influencia directa entre cada par de elementos asignado durante los talleres de prospectiva; las influencias débiles son valoradas con un (1), las influencias medias con un (2), las fuertes con (3) y las influencias potenciales con una (P). Una de las salidas que ofrece MICMAC contiene información resumida sobre las características de cada matriz (véase Tabla 9.1).

Tabla 9.1: Características de la Matriz de Influencias Directas por territorio

	PEDROCHES		GUADIATO		CAMOAPA		MATIGUÁS	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Tamaño de la matriz	24		24		24		24	
Iteracciones para estabilidad	2		4		3		4	
Número de valores 0	80	13,9%	244	42,4%	230	39,9%	273	47,4%
Número de valores 1	211	36,6%	45	7,8%	112	19,4%	149	25,9%
Número de valores 2	197	34,2%	107	18,6%	67	11,6%	102	17,7%
Número de valores 3	54	9,4%	176	30,6%	144	25,0%	42	7,3%
Número de valores P	34	5,9%	4	0,7%	23	4,0%	10	1,7%
Total	496		332		346		303	
Tasa de relleno	86,11%		57,64%		60,07%		52,60%	

NOTA: 'Total' está referido al número de valores diferente de cero. La 'tasa de relleno' es el cociente entre 'Total' y el tamaño de la matriz al cuadrado. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Esta tabla contiene información sobre: el tamaño de la matriz, referido a los 24 elementos que integran cada sistema territorial; las iteracciones para la estabilidad³; la distribución del número de valores en la matriz y el número total de valores diferentes a

¹ Recomendamos revisar la descripción del 'análisis estructural prospectivo' incluida en el capítulo metodológico.

² El acrónimo en inglés, idioma en el que está disponible este programa, es MDI (*Matrix of Direct Influences*). Las MID para cada territorio están incluidas en la Sección IV de la parte de anexos (Anexo IV.1, Anexo IV.2, Anexo IV.3 y Anexo IV.4).

³ Véase el apartado 7.3.1.c en el capítulo séptimo, en el que explicamos el concepto de estabilidad en el 'análisis estructural'.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	417/516



cero; y la tasa de relleno, calculada como el cociente entre 'Total' y el tamaño de la matriz al cuadrado.

Esta tasa de relleno es un indicador relevante para medir la pertinencia del análisis estructural. Una buena tasa de cumplimiento de la matriz debería estar comprendida entre un 15% y un 25%; tasas superiores (30% a 35%) revelan relaciones indirectas entre los elementos que han sido consideradas como directas. De ahí que cuanto más alta sea una tasa de cumplimiento directo, menos pertinente es el método MICMAC para considerar las relaciones indirectas, uno de los principales hallazgos de esta metodología (Godet, 2003: 80). Hay aplicaciones en las que incluso pueden ser aceptables tasas alrededor del 50% (Astigarraga, 2006a). Los resultados obtenidos con los talleres de prospectiva muestran, en efecto, un problema de interpretación de las relaciones de influencia directa. Un reducido porcentaje de valores 'o' ya es significativo de esta confusión (véase el caso del Valle de los Pedroches, en el que tan sólo el 14% son calificadas con ese valor).

Tras plantear esta situación directamente al Prof. Astigarraga, de la Universidad de Deusto, nos sugirió realizar una transformación para reducir la tasa de relleno, tomando en consideración únicamente las influencias directas fuertes y más fuertes originalmente incluidas en la MID (Astigarraga, 2006a). Esta transformación la llevamos a cabo mediante la Matriz de Influencias Directas Potenciales (MIDP)⁴.

9.2.2. Las transformaciones en los datos para el análisis

El análisis inicial realizado por el programa MICMAC a partir de la información contenida en la MID excluye expresamente las relaciones potenciales. Para tenerlas en consideración el programa ofrece la MIDP, utilizada para representar tanto las influencias actuales como las potenciales de las variables del sistema. Para ello el sistema permite asignar un valor a la intensidad 'P' incluida en la MID. No obstante, MICMAC también brinda la posibilidad de asignar nuevos valores a las relaciones 'o', '1', '2' y '3' de la MID, lo que ofrece nuevas lecturas de los resultados de la matriz⁵.

En nuestro caso, las transformaciones deben servir para priorizar las influencias directas fuertes y más fuertes. La Tabla 9.2 recoge las transformaciones realizadas en cada caso.

⁴ El acrónimo en inglés es MPDI (*Matrix of Potential Direct Influences*).

⁵ Entre otras transformaciones, se pueden estudiar sólo las relaciones más fuertes del sistema, asignando un 'o' en la MIDP a los valores '1' y '2' de la MID; o, para analizar tan sólo las relaciones potenciales, se podría asignar un 'o' a todos los valores en la MID exceptuando los 'P', que sería valorados con un '1'.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	418/516



Tabla 9.2: Transformación de los valores de la MID en la MIDP por territorio

	PEDROCHES	GUADIATO	CAMOAPA	MATIGUÁS
Valor en MID	Valor en MIDP	Valor en MIDP	Valor en MIDP	Valor en MIDP
Valores 0	0	0	0	0
Valores 1	0	0	0	1
Valores 2	1	1	1	2
Valores 3	2	2	2	3
Valores P	0	0	0	0

FUENTE: Elaboración propia.

En el Valle de los Pedroches, Valle del Guadiato y Camoapa la transformación consistió en asignar a los valores '0', '1' y 'P' originales de la MID un valor '0'; al valor '2' original un '1' y al valor '3' original, un '2'. En el caso de Matiguás, al mostrar una tasa de relleno en la MID cercana al 50% y más aceptable, la transformación consistió simplemente en asignar un '0' a los valores originales '0' y 'P' de la MID. La MIDP es la nueva matriz resultante para cada territorio tras realizar las transformaciones indicadas⁶.

Obviamente, las tasas de relleno en las MIDP son menores (Tabla 9.3) y aceptables a efectos de nuestra interpretación.

Tabla 9.3: Características de la Matriz de Influencias Directas Potenciales por territorio

	PEDROCHES		GUADIATO		CAMOAPA		MATIGUÁS	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Tamaño de la matriz	24		24		24		24	
Iteraciones para estabilidad	5		3		4		2	
Número de valores 0	325	56,4%	293	50,9%	365	63,4%	432	75,0%
Número de valores 1	197	34,2%	107	18,6%	67	11,6%	102	17,7%
Número de valores 2	54	9,4%	176	30,6%	144	25,0%	42	7,3%
Número de valores 3	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Número de valores P	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total 1	251		283		211		144	
Tasa de relleno	43,58%		49,13%		36,63%		25,00%	

NOTA: 'Total' está referido al número de valores diferente de cero. La 'tasa de relleno' es el cociente entre 'Total' y el tamaño de la matriz al cuadrado. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

El análisis de cada territorio se hará con los valores de proporciones obtenidos a partir de esta transformación⁷. Cuando nos refiramos a influencias directas, estaremos utilizando los resultados de la MIDP; cuando nos refiramos a influencias indirectas, estaremos utilizando los resultados de la Matriz de Influencias Indirectas Potenciales⁸.

⁶ Las MIDP resultantes se han incluido en la Sección IV de la parte de anexos (Anexo IV.5, Anexo IV.6, Anexo IV.7 y Anexo IV.8).

⁷ Los cálculos correspondientes están incluidos en la Sección IV de los anexos (Anexo IV.9, Anexo IV.10, Anexo IV.11 y Anexo IV.12).

⁸ El acrónimo en inglés es MPII (*Matrix of Potential Indirect Influences*).



(MIIP), generada por el MICMAC con el método referido de elevación de las matrices a una potencia.

9.2.3. El análisis individualizado de los territorios

El análisis de cada territorio está organizado en dos epígrafes, el primero dedicado al análisis a escala de subsistemas territoriales y el siguiente a escala de elementos territoriales.

a. El análisis por subsistemas

Este análisis es un subproducto de los resultados provistos por MICMAC. El objeto de trabajar a escala de subsistemas es caracterizar, de forma sencilla, las cuatro unidades de las que consta nuestro concepto de territorio rural (los subsistemas *Recursos territoriales*, *Estrategias de vida y de producción*, *Condiciones supraterritoriales* y *Acuerdos institucionales*). Para ello aprovechamos los datos que brinda MICMAC para los elementos territoriales.

Esta caracterización se puede realizar, al menos, sobre tres aspectos⁹:

- el *peso relativo* (bruto y neto) de un subsistema en el conjunto de sistema territorial por motricidad y por dependencia;
- el *impacto endógeno* en un subsistema, las influencias de los elementos de un subsistema entre sí (por motricidad y por dependencia);
- y la *intensidad y sentido de las influencias* entre los subsistemas.

a.1) El peso relativo de un subsistema

El *Peso relativo bruto* (PRB) es una medida del impacto de un subsistema sobre el resto de los subsistemas. El *PRB por motricidad* de un subsistema se refiere al impacto ejercido en virtud de la motricidad de sus elementos integrantes; el *PRB por dependencia* se refiere al impacto recibido en virtud de la dependencia de sus elementos. El *Peso relativo bruto* se calcula como el porcentaje de la motricidad (dependencia) de un subsistema sobre la motricidad total (dependencia total) del sistema.

Esta medida del peso relativo de cada subsistema incluye también el efecto que generan las variables de un subsistema sobre el resto de variables de ese mismo subsistema. Una medida más precisa del peso relativo requiere sustraer ese efecto (que denominamos *impacto endógeno*) de los valores por motricidad y dependencia por subsistema, resultando el *Peso relativo neto* (PRN) de ese subsistema.

⁹ El detalle del cálculo para cada medida se encuentra en la Sección IV de los anexos (Anexo IV.13).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	420/516



a.2) El impacto endógeno relativo de un subsistema

A partir del impacto endógeno de cada subsistema es sencillo calcular el *Impacto endógeno relativo* (IER), indicador de la endogamia y la autosuficiencia de un subsistema frente al resto del sistema. Se halla como el porcentaje del impacto endógeno sobre el valor por motricidad (o dependencia) del subsistema, tanto para las influencias directas como indirectas.

La interpretación difiere según se aplique a la motricidad o a la dependencia. Aplicada a la motricidad, el IER es una medida de la *autonomía* de un subsistema. Cuanto mayor sea el IER por motricidad en un subsistema, mayor será la cantidad de influencias ejercidas que revierten sobre el mismo subsistema. Aplicada a la dependencia, el IER es una medida de la *impermeabilidad* del subsistema al resto de subsistemas. Cuanto mayor sea el IER por dependencia, mayor será la cantidad de influencias recibidas que proceden del mismo subsistema y más impermeable será a la influencia de otros subsistemas.

a.3) El sentido y la intensidad de las influencias entre subsistemas

El tercer aspecto que podemos caracterizar es el sentido y la intensidad de las influencias entre subsistemas. Hemos elaborado una escala para clasificar las influencias en función de su intensidad (1 – débiles, 2 – moderadas, 3 – fuertes, 4 – muy fuertes).

Esta medida de la intensidad de influencias entre subsistemas la hemos aplicado únicamente a las influencias indirectas. Dado que cada subsistema tiene un número diferente de elementos, una medida de la intensidad y el sentido de influencias entre subsistemas calculada con las influencias directas se vería afectada, en gran medida, por la cifra de elementos. Cuantos más elementos tenga un subsistema, mayor será la probabilidad de ejercer más influencias directas sobre los elementos del resto de subsistemas. De ahí que optemos únicamente por las influencias indirectas. No eliminamos por completo el efecto del número de elementos en el impacto de cada subsistema, pero logramos dar más peso a la naturaleza de sus elementos integrantes.

Hemos limitado nuestra exposición al estudio del Peso relativo bruto (PRB) en motricidad y dependencia (por influencias directas e indirectas)¹⁰ y del sentido e intensidad de influencias entre subsistemas, aspecto en el cual sí hemos eliminado

¹⁰ El detalle de los cálculos realizados para cada territorio lo incluimos en la Sección IV de los anexos (Anexo IV.14, Anexo IV.15, Anexo IV.16 y Anexo IV.17),

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	421/516



el efecto endógeno de cada subsistema¹¹. El resto de aspectos consideramos que pueden ser de interés para futuras investigaciones.

b. El análisis por elementos

En este apartado nos ceñimos a los resultados ofrecidos por MICMAC. Dos son los insumos fundamentales utilizados, indistintamente para influencias directas o indirectas: las jerarquías (por motricidad y por dependencia) y el plano de motricidad-dependencia.

b.1) Las jerarquías de motricidad y de dependencia

Por medio de las *jerarquías de motricidad y de dependencia* MICMAC ordena el conjunto de elementos territoriales según el valor de sus proporciones, respectivamente, por motricidad y por dependencia. Prestaremos una atención especial a aquellos elementos cuyas proporciones son superiores a la media y a aquéllos en las que el valor de las proporciones es nulo o próximo a cero.

Cuando representamos cada par de valores (proporciones por motricidad y por dependencia) en dos ejes cartesianos obtenemos el *plano de motricidad-dependencia*, resultado provisto por MICMAC.

b.2) El plano de motricidad-dependencia

Una cuestión fundamental para la interpretación de ese plano es la tipificación de cada elemento a una clase según la posición en el plano. Para ello seguimos de nuevo las apreciaciones de Astigarraga (2006b).

En un primer momento calculamos el valor estratégico de los elementos¹². Aquéllos cuyo valor estratégico se sitúe en un intervalo del $\pm 15\%$ del valor estratégico promedio¹³ integran los llamados ‘elementos pelotón’. En este grupo distinguiremos los elementos ‘reguladores’ de los elementos ‘palancas secundarias’, en función de la mayor o menor influencia de las variables. Para ello calculamos el valor promedio de las proporciones por motricidad para todo el territorio. Si la proporción por motricidad de un elemento ‘pelotón’ es superior a ese promedio, será ‘regulador’; en caso contrario, ‘palanca secundaria’. Una vez asignadas estos dos tipos, la agrupación del resto de variables se apoya en la simple observación del plano y la lectura de las variables (Astigarraga,

¹¹ El cálculo detallado de la intensidad de influencias entre subsistemas para cada territorio lo incluimos en la Sección IV de anexos (Anexo IV.18, Anexo IV.19, Anexo IV.20 y Anexo IV.21).

¹² El valor estratégico de un elemento es la suma de las proporciones por motricidad y por dependencia. Podemos referirnos tanto al ‘valor estratégico por influencias directas’ como al ‘valor estratégico por influencias indirectas’, según el tipo de influencias consideradas.

¹³ Este 15% es un heurístico sugerido por el Prof. Astigarraga.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	422/516



2006b). Las claves para interpretar este plano ya fueron presentadas en el capítulo séptimo¹⁴.

b.3) La matriz por desplazamientos

En el análisis hemos utilizado los dos planos de motricidad-dependencia, uno por influencias directas y por influencias indirectas. A efectos de facilitar el análisis y la interpretación de ambos planos, elaboramos la *matriz de desplazamientos* que recoge simultáneamente los aspectos de interés de los dos planos de motricidad-dependencia:

- la posición ocupada por todos los elementos, atendiendo a la tipificación de ocho categorías propuesta en su momento (determinante, entorno, autónomo, regulador, palanca secundaria, clave, objetivo, resultado), por influencias directas e indirectas;
- la agrupación de los elementos en las cuatro clases básicas (entrada, transmisor, autónomo, salida) de interés para el ejercicio comparativo entre los cuatro territorios, también por influencias directas e indirectas;
- el efecto desplazamiento que la inclusión de las influencias indirectas provoca en la posición de los elementos en el plano por influencias directas a la ocupada en el plano por influencias indirectas.

Estos tres aspectos clave para nuestra interpretación están recogidos en esa matriz¹⁵.

Nuestra argumentación se desarrolla a partir del resultado obtenido con las influencias indirectas, y eventualmente consideramos los cambios de posición en los elementos cuando comparamos los resultados por influencias directas e indirectas. El orden seguido en la narración del análisis es el siguiente:

- elementos de entrada, factores condicionantes de las dinámicas de cambio en el resto del sistema;
- elementos transmisores, facilitan un efecto multiplicador en las influencias recibidas;
- elementos autónomos, ajenos a las dinámicas territoriales, dada su escasa motricidad y/o dependencia;
- elementos de salida, indicativos de los objetivos y resultados de la transformación en el sistema territorial.

¹⁴ Los cálculos realizados para determinar los elementos 'reguladores' y 'palanca secundaria' en cada territorio se pueden encontrar en Sección IV de anexos (Anexo IV.26, Anexo IV.27, Anexo IV.28 y Anexo IV.29)

¹⁵ MICMAC ofrece también una herramienta similar, el 'mapa de desplazamientos'. Consideramos que es un resultado muy sugerente visualmente, aunque engorroso para realizar un análisis como el que nos interesa.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	423/516



Incluiremos en el cuerpo central del estudio el análisis de los subsistemas y del plano de motricidad-dependencia para los elementos. El análisis y la interpretación de las jerarquías de motricidad y de dependencia los trasladamos a anexos¹⁶.

9.2.4. El análisis comparado entre territorios

Este momento corresponde a la tercera etapa de la metodología de análisis del territorio. En él esbozamos las características comunes a los cuatro territorios, indistintamente de cuáles sean los rasgos emergentes de que disponen.

a. El análisis comparado por subsistemas

En primer lugar comparamos las proporciones de motricidad y de dependencia a escala de subsistemas territoriales. Como pares de valores, los representamos en un plano cartesiano (a modo de plano de motricidad-dependencia): las proporciones por motricidad en el eje de ordenadas y por dependencia en el eje de abscisas.

b. El análisis comparado por elementos

A continuación, profundizamos en el detalle de la comparación. Para ello confrontamos las posiciones de los elementos territoriales en el plano de motricidad-dependencia de cada territorio e identificamos las coincidencias.

9.2.5. Aproximación a la caracterización de los rasgos emergentes

Para concluir avanzamos una caracterización de los rasgos emergentes detectados en los territorios (potencial, control interno, capacidad de articulación y de incidencia) a partir de la función en los elementos territoriales, resultante del MICMAC. Con ello avanzaremos en la consecución del segundo objetivo parcial¹⁷.

9.3. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: EL VALLE DE LOS PEDROCHES

El sistema territorial del Valle de los Pedroches lo caracterizamos como un territorio *con potencial y control interno* (según la tipología del ciclo adaptativo) y como un territorio *con capacidad de articulación y de incidencia* (según la tipología del capital social). Nuestra primera aproximación al territorio con los resultados del análisis estructural será a partir de los subsistemas territoriales.

¹⁶ El análisis íntegro de las jerarquías de motricidad y de dependencia se encuentran en Sección IV de anexos (Anexo IV.22, Anexo IV.23, Anexo IV.24 y Anexo IV.25)

¹⁷ “Explorar con qué condiciones y capacidades fundamentales debe contar una zona rural para impulsar procesos de cambio estructural e institucional con autonomía y para que sus agentes locales sean capaces de generar masas críticas catalizadoras del cambio”.

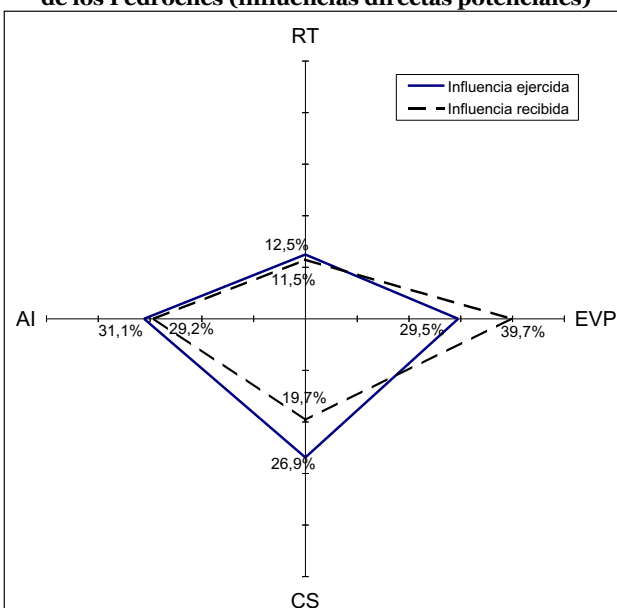
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	424/516



9.3.1. Análisis por subsistemas territoriales

Los valores por Peso relativo bruto (PRB) por influencias directas e indirectas los hemos representado en sendos gráficos radiales. En el Gráfico 9.1 aparecen los valores por influencias directas. Los porcentajes representan el peso relativo de cada subsistema en el conjunto de las influencias ejercidas o recibidas en todo el sistema. Véase que la suma de los porcentajes totaliza el 100 por cien.

Gráfico 9.1: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

El Valle de los Pedroches está fuertemente determinado por dos subsistemas: los Acuerdos Institucionales (AI) y las Estrategias de vida y de producción (EVP). Son los subsistemas territoriales más motores (ejercen una influencia mayor: acumulan el 31,1% y 29,5%, respectivamente, de las proporciones por influencias ejercidas) y a la vez los más dependientes (reciben las influencias más intensas: EVP el 39,7% y AI el 29,2% de las influencias recibidas).

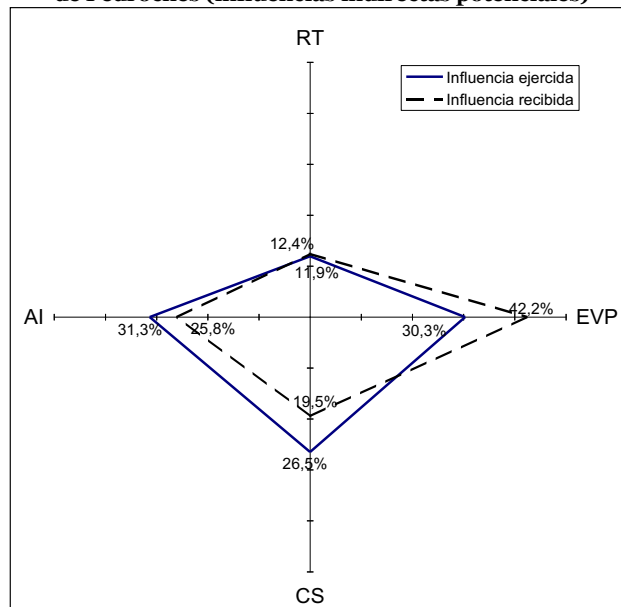
Comparando los valores por motricidad y dependencia podemos referirnos a un 'subsistema netamente motor', que en Pedroches es claramente el subsistema de Condiciones supraterritoriales (CS) (véase que el porcentaje por influencias ejercidas es mayor que por influencias recibidas) y 'subsistema netamente dependiente', que sería el correspondiente a las EVP (el porcentaje por influencias ejercidas es menor que por influencias recibidas).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	425/516



Al considerar también las influencias indirectas la representación gráfica del PRB resulta similar a la anterior (Gráfico 9.2), aunque se producen dos cambios significativos.

Gráfico 9.2: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle de Pedroches (influencias indirectas potenciales)



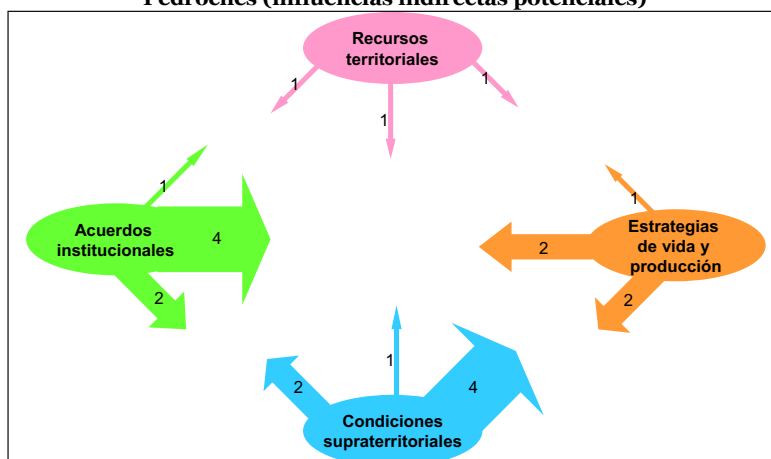
LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Aun cuando EVP y AI mantienen valores similares por motricidad (en el primero de 30,3% y en el segundo de 31,3%), el primero acentúa su carácter de ‘subsistema netamente dependiente’ y el segundo aparece como un ‘subsistema netamente motor’. El subsistema CS mantiene su carácter netamente motor, lo que expresa la importante influencia de los factores exógenos en Pedroches.

El sentido y la intensidad de las influencias indirectas nos permiten precisar algo más nuestra interpretación (Ilustración 9.1). Téngase presente que en este momento sí hemos eliminado el impacto endógeno de cada subsistema.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEVCNIR4DY	Página	426/516



Ilustración 9.1: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle de los Pedroches (influencias indirectas potenciales)

LEYENDA: (1) motricidad débil; (2) motricidad moderada; (3) motricidad fuerte; (4) motricidad muy fuerte. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

El subsistema RT mantiene un papel marginal, sólo recibe y ejerce influencias débiles. EVP se sitúa como un subsistema subordinado a la influencia del resto (véase que todas las influencias recibidas son mayores que las ejercidas), aunque demuestra una moderada capacidad para reaccionar o influenciar en AI y frente a las Condiciones supraterritoriales (CS). AI aparece como un subsistema activo, con fuerte capacidad para influir sobre su territorio, condicionar la acción de la población (influencia ejercida sobre EVP es mayor que la recibida) y actuar de forma moderada sobre los factores exógenos de CS.

Pedroches dispone de unos recursos territoriales (RT) con una influencia indiscutible y obvia sobre la acción de la población. También los factores exógenos (CS) son relevantes, aunque aparentemente sólo este segundo subsistema ejerce algún condicionamiento sobre las dinámicas territoriales.

Los cambios que han tenido lugar en Pedroches como sistema territorial han sido impulsados por las estrategias de vida y de producción de la población y por la acción conjunta entre los agentes territoriales (AI), ambos subsistemas endógenos. AI demuestra más capacidad de influir en las dinámicas del territorio de la que aparentemente sugiere su acción directa. Es probable que los agentes locales actúen sobre unos pocos elementos fundamentales del territorio (las estrategias de la población y en los factores exógenos) que provoquen un efecto multiplicador de la acción organizada. Este resultado señala la existencia de control interno y sugiere que la articulación entre agentes locales resulta efectiva para impulsar procesos de transformación.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	427/516



La incidencia en factores con un importante componente exógeno es un argumento relevante para los agentes locales en Pedroches. Este resultado es coherente con la existencia de capacidad de incidencia. La influencia relativamente equilibrada que se ejercen entre sí AI y CS revela, desde la perspectiva local, una tendencia importante del subsistema institucional del valle a incidir en factores exógenos o con un fuerte componente exógeno.

9.3.2. Elementos territoriales clave en el Valle de los Pedroches

Para este análisis hemos elaborado la matriz de desplazamientos que recoge simultáneamente los aspectos de interés de los dos planos de motricidad-dependencia. La Ilustración 9.2 y la Ilustración 9.3 muestran los planos de motricidad-dependencia, respectivamente, por influencias directas e indirectas en Pedroches y el Cuadro 9.2 recoge la matriz de desplazamientos.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	428/516


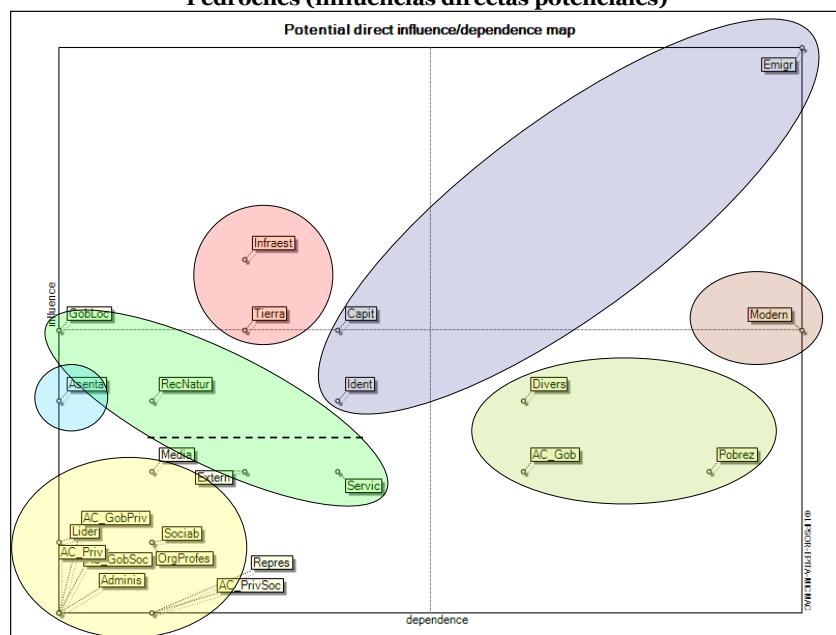
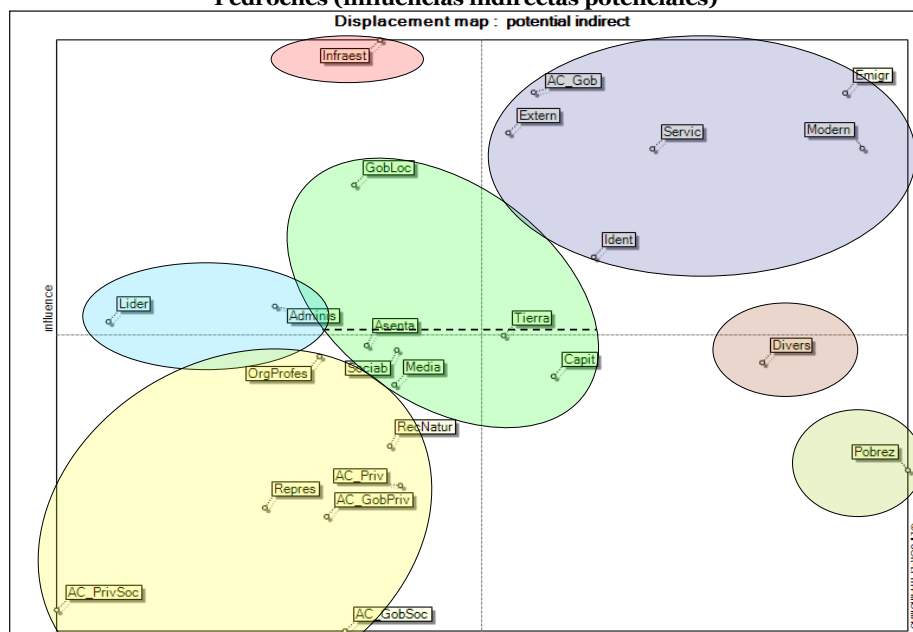


Ilustración 9.2: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de los Pedroches (influencias directas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el *rosa* se refiere a los elementos determinantes; el *azul claro* a los de entorno; el *amarillo* a los autónomos; el *verde* a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el *azul oscuro* señala los elementos clave; el *morado* a los objetivo y el *gris* a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Ilustración 9.3: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de los Pedroches (influencias indirectas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el *rosa* se refiere a los elementos determinantes; el *azul claro* a los de entorno; el *amarillo* a los autónomos; el *verde* a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el *azul oscuro* señala los elementos clave; el *morado* a los objetivo y el *gris* a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Capítulo 9

Cuadro 9.2: Matriz de desplazamientos del Valle de los Pedroches

INFLUENCIAS DIRECTAS		Entrada		Transmisores			Autónomo		Salida	
		Determinante	Entorno	Clave	Regulador	Palanca secundaria	Autónomo	Objetivo	Resultante	
Entrada	Determinante	Infraest				Tierra				
	Entorno					Asenta				
Transmisor	Clave			Emigr	Ident	Capit				
	Regulador				GobLoc		RechNatur			
	Palanca secundaria			Servic	Extern					
Autonomo	Autónomo		Lider			Sociab	Repres	AC_Priv		
			Adminis			Media	AC_GobSoc	OrgProfes		
Salida	Objetivo			AC_Gob					Pobrez	
	Resultante			Modern					Divers	

FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.



Comenzamos el análisis tipificando los elementos en las clases indicadas al exponer la metodología del análisis estructural, según la posición ocupada en los planos. Primero localizamos las variables pelotón a partir de los valores de las proporciones. Una vez localizadas²⁹³ el resto de asignaciones se facilita, teniendo siempre presente los valores de las proporciones. Este procedimiento es imprescindible para elaborar la matriz de desplazamientos en la que basamos el análisis que sigue. El orden de la exposición sigue la posición de los elementos según las influencias indirectas (por columnas de la Cuadro 9.2); eventualmente nos referiremos también a la posición por influencias directas (por filas).

Comencemos con los *elementos de entrada*. Podemos observar que *Infraest* ocupa un lugar fundamental en Pedroches. Tanto por su impacto directo como indirecto, es un elemento crucial para comprender las transformaciones comarcales. Su situación como ‘elemento de entrada’ enfatiza la limitada influencia de la acción endógena, en tanto que el ámbito decisorio es definitivamente externo al territorio.

Según la interpretación de las relaciones directas, en los últimos años la dinámica social, económica e institucional del Valle de los Pedroches se encuentra claramente determinada por los cambios en las infraestructuras viables y en las comunicaciones con el exterior. El tejido vial ha marcado decisivamente las transformaciones estructurales posibles: históricamente, por las carencias en este aspecto que abocaron la comarca al aislamiento y, recientemente, por una mejora considerable que han acelerado algunos procesos latentes de transformación estructural. Aparte del impacto de la mejora en el tejido vial, consideremos también las obras de rehabilitación en los pueblos comarcales (plazas, mercados, parques) como fuente de empleo para la población comarcal.

En otros elementos, el impacto añadido de las influencias indirectas también los posiciona como entrada al sistema (*Lider* y *Adminis*). Su posición manifiesta que estamos ante elementos con una escasa dependencia de los factores territoriales identificados.

²⁹³ En Pedroches corresponden con los elementos *Tierra*, *Ident* y *Servic* en el plano de las influencias directas (Ilustración 9.2) y a los elementos *GobLoc*, *Asenta*, *Sociab*, *Media*, *Tierra* y *Capit* en el plano de las influencias indirectas (Ilustración 9.3).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	431/516



En el caso de *Lider* puede sugerir el impacto de referentes históricos y de personas clave para la comarca, entre quienes es unánime la referencia al impulsor de la COVAP. En cuanto a *Adminis* apunta a la influencia de organismos públicos ajenos a la acción directa de elementos territoriales, en tanto que su presencia y la dirección de su intervención responden a las competencias de organismos exógenos (caso de las consejerías competentes de la Junta de Andalucía y las áreas de la Diputación Provincial). No obstante su impacto en condicionar el territorio es manifiesto.

Como *elementos transmisores*, causa y consecuencia a la vez de las transformaciones en otros factores, *Emigr* e *Ident* adquieren un papel trascendental para la comarca. Sus posiciones como ‘elemento clave’ se reafirman con las influencias indirectas. Igual sucede con las administraciones locales (*GobLoc*) en la posición de elemento regulador.

Estas emigraciones fueron, en primer lugar, consecuencia de la escasez de oportunidades de empleo e ingresos durante décadas. Las bolsas de pobreza (*Pobrez*) aparecen como algo del pasado y ciertamente los cambios, no sólo por subsidio público sino también por iniciativa propia en la población comarcal, han sido fundamentales para reducirla hasta situaciones marginales muy focalizadas. En efecto, la mejora en las condiciones de vida y en el nivel de renta de la población se han visto determinadas en gran medida por el apoyo público a rentas (*Capit*) y por el acceso a unos servicios públicos mejorados sustancialmente (*Servic*). La pobreza ya no podemos considerarla un motivo de la reducida, aunque persistente, pérdida de población. Pero la posición de *Emigr* refleja también con nitidez el impacto producido por la pérdida de capital humano. Si en las primeras oleadas afectó a la población más descapitalizada, a partir de la década de los ochenta estos movimientos afectaron sobre todo a colectivos más capitalizados. Aún se sigue perdiendo un capital humano formado y muy valioso, que reduce el potencial de profesionales técnicos y medios (sobre todo, en la subcomarca del norte). Este hecho amenaza el mantenimiento de las transformaciones estructurales que tienen lugar.

La identidad local (*Ident*) en Pedroches creemos que es un elemento fundamental. Es una de las llamadas ‘variables lentas’, aparentemente sin alcance, pero que tienen un potencial transformador a considerar. La población se percibe a sí mismo como una sociedad ahorradora, laboriosa y previsora. El aislamiento histórico infundió un sentido de arraigo a la comarca por el cual el proyecto vital de los habitantes se consideraba indisociable de su permanencia en la comarca, a pesar de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	432/516



sus limitaciones. Buena parte de la ‘crisis de la sierra’ y de las posteriores migraciones se tradujo en una fractura forzada de ese arraigo. Esta fractura se mantiene en las generaciones más jóvenes aunque responde a la mejora de las comunicaciones y la existencia de nuevas oportunidades vitales y laborales fuera de la comarca. Creemos que la laboriosidad ha sido la base del dinamismo comarcal y que el arraigo de la población no ha impedido adaptar las estrategias vitales y productivas, incluso cuando ello implicara abandonar la comarca.

Como regulador, la posición de *GobLoc* puede entenderse en función de unas diferencias en la capacidad de gestión y técnica de los gobiernos locales ligadas a las distintas dimensiones de los municipios. Siendo un rasgo inherente a cualquier territorio (la existencia de núcleos principales y secundarios), en Pedroches los ayuntamientos se han dotado de un mecanismo eficaz (la Mancomunidad) para tratar de distribuir equitativamente toda esa actividad comarcal a lo largo del territorio y compensar las diferencias existentes entre municipios. De ahí surge el papel de correa de los ayuntamientos, para el que la Mancomunidad se convierte en un elemento fundamental aunque no el único.

Las variaciones entre influencias directas e indirectas ofrecen situaciones de gran interés. En algunos elementos su capacidad directa de impactar es reducida, aunque las influencias indirectas las muestra como elementos con un impacto de mayor recorrido y más prolongado en el tiempo. Este es el caso de *Servic* e *Extern* (‘palancas secundarias’ según las influencias directas, y elementos clave según las influencias indirectas).

La evidente mejora de los servicios públicos (*Servic*) ha dotado a la comarca de capacidad para revalorizar el potencial humano endógeno, garantizando la satisfacción de unas necesidades básicas.

El impacto de las iniciativas exógenas de empleo y desarrollo (*Extern*) lo convierten en un elemento crítico para la transformación comarcal. En ellas contemplamos la acción de las UTEDLT, el Centro de Investigación y Formación Agrarias (CIFA), la Escuela de Empresas, el propio Grupo de Acción Local y las Oficinas Comarcales Agrarias, entre otras iniciativas significativas. Su emergencia con las influencias indirectas evidencia la habilidad para incidir en elementos clave del territorio que provocan un efecto multiplicador de su acción territorial. Creemos que han servido como dinamizadores pero, sobre todo, como cauce para la capitalización del recurso humano profesional de la comarca. El apoyo en el acceso a ayudas públicas, la orientación a emprendedores locales, la difusión de regulaciones y normativas

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	433/516



legales sobre el sector agrario o el asesoramiento técnico a la gestión de las explotaciones (*Media*), según el carácter de la intervención, les han posicionado como elementos fundamentales del cambio comarcal.

Más notorio es el cambio en elementos como la modernización de las explotaciones agrarias (*Modern*) y la Mancomunidad del Valle de los Pedroches (*AC_Gob*), con una limitada motricidad directa pero que se sitúan como elementos clave cuando consideramos el conjunto de impactos.

La alta dependencia en *Modern* manifiesta que continúa siendo una aspiración deseable para la comarca en la que no se ha logrado incidir. Se han podido realizar mejoras significativas pero escasas ha sido la inversión en la rehabilitación de las explotaciones, los cambios en cultivos han respondido a las señales que las variaciones en el apoyo comunitario ofrecían sobre cuáles serían los rubros más subvencionados, ha habido alguna inversión en tecnologías pero escasas en las instalaciones de las explotaciones o, siendo una zona eminentemente ganadera, en mejoras genéticas. Ante un horizonte más restrictivo en la política agraria comunitaria, es percibido como una de las principales limitantes y una prioridad para mejorar la competitividad comarcal.

Como un subproducto fundamental de la acción municipal valoramos a la Mancomunidad del Valle de los Pedroches (*AC_Gob*) a modo de instrumento de cohesión territorial, sustentado en la iniciativa de los gobiernos locales de mayor dimensión y en la decidida implicación de los menores. Esta posición en la jerarquía de influencias indirectas confirma la relevancia de los gobiernos locales en la transformación comarcal. Es especialmente significativa pues *AC_Gob* manifiesta un impacto de mayor alcance que el logrado por los gobiernos locales individualmente. Podemos reafirmar ha sido una acción conjunta eficiente, como constatamos en las jerarquías por motricidad; sirva como muestra el apoyo decisivo para la constitución y funcionamiento del Grupo de Acción Local de la comarca. Su posición también confirma la subordinación a las alteraciones en el resto del sistema, entre otros, a la acción de los propios ayuntamientos comarcales y al apoyo de otras administraciones pública.

Algunos elementos (*Capit* y *Tierra*) manifiestan a priori una capacidad transmisora mayor (con las influencias directas, *Capit* es clave y *Tierra* es determinante), aunque su alcance a largo plazo como ‘correas’ se reduce considerablemente.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	434/516



El apoyo de las administraciones públicas por medio de subsidios y del sostén de las rentas agrarias ha supuesto un impacto importante en la capacidad de renta de la población (*Capit*). Ya indicamos que este aumento de renta ha tenido un mayor impacto en el aumento de los niveles de consumo y, en menor medida, en la realización de inversiones productivas (*Modern*), con una débil modernización en las explotaciones agrarias también haya sido un factor de cambio, e inmobiliarias, aunque no siempre dentro de la comarca. Es un hecho el impacto en la reactivación económica del consumo (y no siempre dentro de la comarca), pero el alcance de ese impacto es de corto- medio plazo, sin capacidad para sustentar por sí mismo una transformación estructural en la comarca a largo plazo.

Aparentemente *Tierra* es percibida como una variable con capacidad para servir como correa de transmisión. No ha habido grandes alteraciones recientes, únicamente las sucesivas divisiones por herencias han generado una importante atomización de fincas, sobre todo, en el norte de la comarca. No es posible identificar un efecto directo en la modernización. Ha habido pequeñas explotaciones sin base territorial que han modernizado las instalaciones y otras de gran tamaño sin apenas inversiones de calado. El efecto correa se podría deber a que la atomización hubiera facilitado la aparición de explotaciones sin base territorial que hiciera más asequible unas inversiones de mejora, aun cuando a escala comarcal no hubiera sido de gran alcance. No obstante, la pérdida de motricidad en *Tierra* sugiere una menor influencia del recurso tierra en las dinámicas de cambio de Pedroches. Pudiera evidenciar los efectos de una economía menos agrarizada y más diversificada, en el que bien las estructuras agrarias se han intensificado o bien el recurso tierra no resulta tan determinante para la economía comarcal²⁹⁴.

En el caso de la distribución de los asentamientos de la población *Asenta* (entorno según las influencias directas y ‘variables pelotón’ con las influencias indirectas), estas influencias indirectas señalan la posibilidad de inducir cambios en los núcleos comarcales.

Como ya expusimos en el análisis morfológico, la constitución de los núcleos poblacionales en el Valle (*Asenta*) responde a una distribución establecida hace más de cinco siglos. En la actualidad, las dinámicas comarcales tienen lugar sobre el eje

²⁹⁴ De los cuatro territorios es el único caso en el que *Tierra* tiene una posición de cierta relevancia. Incluso en los territorios nicaragüenses, ocupa una posición secundaria.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	435/516



Hinojosa–Pozoblanco–Villanueva. Éstos funcionan a modo de centros que distribuyen y equilibran la actividad comarcal de todo tipo entre los núcleos secundarios más cercanos. Sin embargo, el núcleo de Pozoblanco ejerce un impacto innegable en la dinamización de la actividad en Pedroches. La dependencia de *Asenta* señala el impacto innegable ejercido por el núcleo pozoalbense en la dinamización de la actividad comarcal, por el centro económico de la COVAP como factor centrípeto, y por mecanismos como la Mancomunidad para tratar equilibrar las desigualdades entre municipios.

Entre los *elementos autónomos* sobresalen los recursos naturales (*RecNatur*) por su pérdida de importancia (elemento regulador según las influencias directas) y, sobre todo, el conjunto de elementos institucionales que no alteran su posición.

Si exceptuamos la articulación en lo que hemos llamado intervenciones exógenas (*Extern*), por ejemplo, en el Grupo de Acción Local, la acción conjunta entre los actores locales o incluso la movilización social resultan factores con escasa incidencia en la transformación comarcal.

La posición de los recursos naturales (*RecNatur*), sea como entorno por las influencias directas o como autónomo por las indirectas, sugiere un menor condicionamiento del medio natural en la comarca. Estamos ante un territorio caracterizado por un sistema de dehesa que determinó un tipo de aprovechamiento agrícola y ganadero con pocos márgenes de libertad. Los escasos cambios en las explotaciones y la diversificación empresarial parecen haber sido suficientes para ayudar a superar los limitantes que el sistema ecológico imponía sobre los medios de vida comarcales. Las mejoras en servicios e infraestructuras también han ayudado a superar las restricciones para el consumo de agua.

Por último, los elementos salida del sistema resultan *Pobrez* y *Divers*. Según la posición, estas variables actúan a modo de indicadores descriptivos de los cambios en Pedroches.

La posición de ambos elementos (*Divers*, *Pobrez*) tiene enorme importancia. De ella se entiende que los cambios en ambos elementos son resultado de las dinámicas territoriales y no ejercen influencia determinante sobre el resto del sistema. En el caso de la pobreza territorial la alta dependencia señala la existencia de mecanismos de apoyo para suplir las carencias a la población más desfavorecida y la motricidad, su escasa capacidad de obstaculizar cambios en la comarca. A pesar

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	436/516



de los cambios, la diversificación aparece como un proceso económico que debe ser reforzado y con una capacidad mayor para inducir cambios en la comarca de lo que se percibe directamente.

Obsérvese que tanto la modernización de las explotaciones agrarias (*Modern*) como la diversificación de las fuentes de empleo y renta (*Divers*) aparecen como dos elementos con una dependencia muy alta. Su posición indica que en ambas sus alteraciones dependen de la influencia de otros elementos. De los recogidos en el sistema, nos podríamos referir a *Emigr* y *Capit*. El cambio hacia una emigración de población más y mejor capitalizada señala dificultades para retener un colectivo humano fundamental de cara a emprender y sustentar una diversificación de la actividad económica comarcal, aún muy apoyada en el sector agrario y en la transformación agroindustrial. En cuanto a los movimientos de capitales, la mejora en los niveles de renta ha repercutido más en la reactivación del consumo que en inversiones productivas.

9.4. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: EL VALLE DEL GUADIATO

El sistema territorial del Valle del Guadiato lo calificamos como un sistema *con potencial pero sin control interno* (según la tipología del ciclo adaptativo) y *con capacidad de articulación pero sin capacidad de incidencia* (según la tipología del capital social). Comenzaremos con la aproximación desde los subsistemas territoriales.

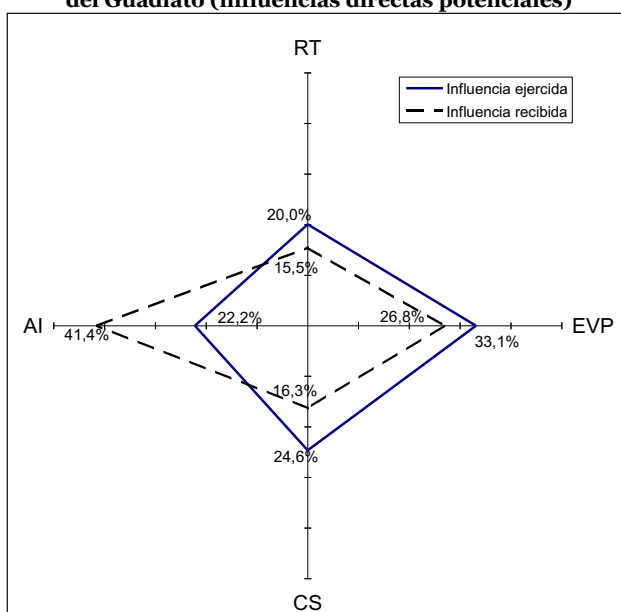
9.4.1. Análisis por subsistemas territoriales

La primera representación refleja los Pesos relativos brutos (PRB) de los subsistemas por influencias directas (Gráfico 9.3).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	437/516



Gráfico 9.3: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle del Guadiato (influencias directas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Dos aspectos resultan muy llamativos: la fuerte dependencia del subsistema de Acuerdos institucionales (AI) (41,4% de total de influencias recibidas) y la alta influencia ejercida por el subsistema de Recursos territoriales (RT) (20,0% del total de influencias ejercidas). Aun tratándose de un valor relativamente menor en el conjunto del territorio, es similar tan sólo al valor resultante en el territorio nicaragüense de Matiguás.

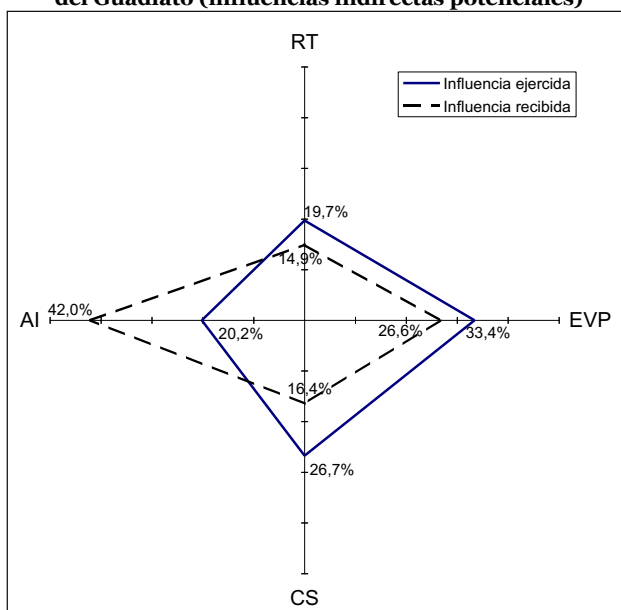
Los subsistemas más motores en Guadiato son las Estrategias de vida y de producción de la población (EVP) (33,1% de las influencias ejercidas) y, en menor grado, las Condiciones supraterritoriales (CS) (24,6%). Podemos observar que este subsistema institucional es el único 'netamente dependiente'; el resto de subsistemas son 'netamente motores' (proporciones por influencias ejercidas son menores que las recibidas).

La inclusión de las relaciones indirectas nos ofrece resultados similares (Gráfico 9.4). Los nuevos valores por PRB acentúan dos aspectos: la dependencia neta en el subsistema institucional (aumenta el PRB por dependencia y disminuye por motricidad) y la motricidad de las Condiciones supraterritoriales (de 24,6% a 26,7% en su PRB).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	438/516



Gráfico 9.4: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas del Valle del Guadiato (influencias indirectas potenciales)



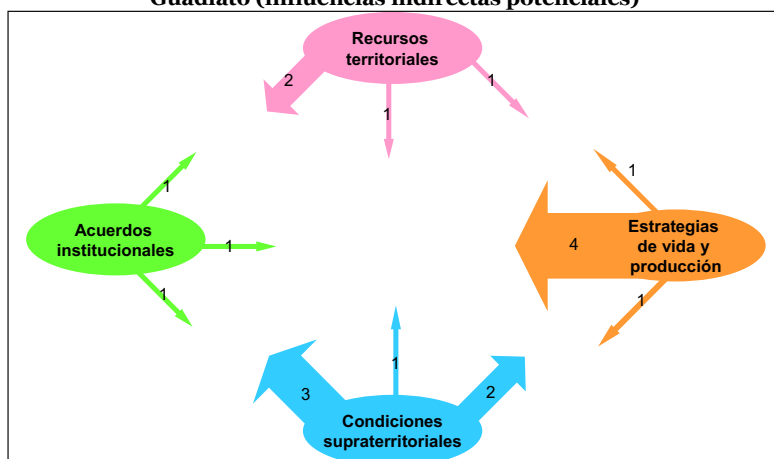
LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Esta alta motricidad del subsistema RT ya evidencia un territorio cuyas dinámicas y procesos está muy condicionado por sus recursos territoriales (recursos naturales, identidad local, sociabilidad de la población). El subsistema institucional en Guadiato evidencia un tejido institucional de agentes locales muy presionado, con una fuerte demanda de acción, pero cuya incidencia es escasamente significativa.

El sentido y la intensidad de estas influencias entre los subsistemas, eliminando el efecto endógeno, se reflejan Ilustración 9.4.



Ilustración 9.4: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas del Valle del Guadiato (influencias indirectas potenciales)



LEYENDA: (1) motricidad débil; (2) motricidad moderada; (3) motricidad fuerte; (4) motricidad muy fuerte. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Se hace aún más evidente la debilidad del subsistema institucional (AI), receptor de influencias y demandas del resto de subsistemas, en especial, de las estrategias de vida y de producción (EVP) de la población y de las Condiciones supraterritoriales (CS). Ante ellas, la reacción institucional se débil (compárense los valores de influencia ejercida por AI frente a las influencias recibidas de cualquier subsistema).

Como rasgos específicos del Valle del Guadiato podemos señalar: unos recursos territoriales que ejercen una motricidad neta alta (en comparación con el resto de territorios) y un subsistema institucional fuertemente subordinado.

La alta motricidad del subsistema RT ya evidencia un territorio muy determinado por sus recursos territoriales (*RecNatur*, *Ident*, *Sociab*). En términos de proporciones, la influencia de los recursos territoriales sobre los elementos institucionales sugiere la atracción ejercida históricamente sobre agentes con capacidad para aprovechar los recursos energéticos y mineros del territorio.

A diferencia de lo que observamos en Pedroches, en Guadiato el tejido institucional apenas logra incidir en los factores exógenos al territorio y se manifiesta incapaz de actuar sobre la población. Esto evidencia un tejido de agentes locales muy presionado, con una fuerte demanda de acción, pero cuya capacidad de impacto en las principales dinámicas del territorio es escasamente significativa. Su control interno y su capacidad de incidencia son muy limitados.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	440/516



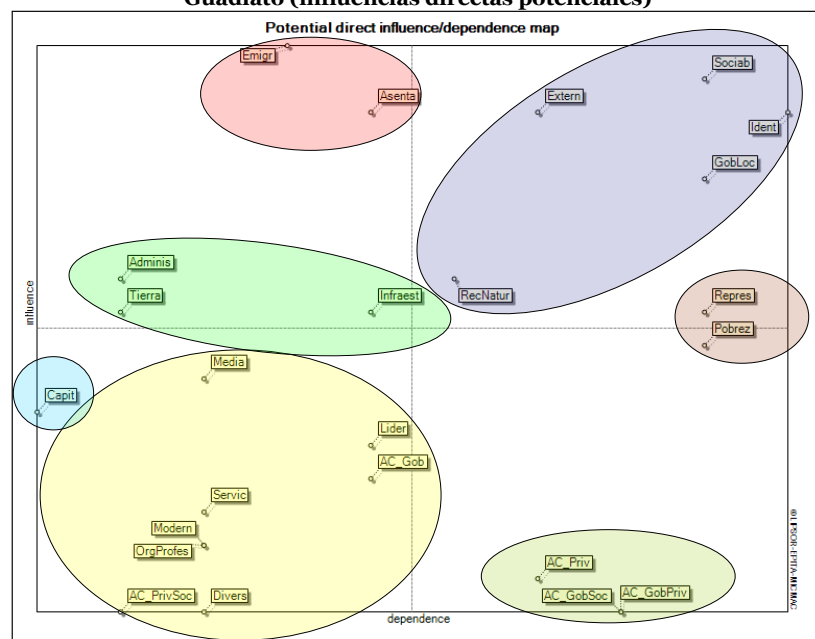
9.4.2. Elementos territoriales clave en el Valle del Guadiato

Procedemos igual que en el caso anterior. En primer lugar incluimos los planos de motricidad-dependencia resultantes de las influencias directas (Ilustración 9.5) y de las influencias indirectas (Ilustración 9.6). En el primero de ellos el grupo de variables pelotón está integrado únicamente por elementos reguladores (*Adminis*, *Tierra*, *Infraest*). En el segundo, aparecen tanto elementos reguladores (*Adminis*, *Media*, *Capit*) como ‘palancas secundarias’ (*AC_Gob*, *Lider*), con menor motricidad. Una vez clasificados el resto de elementos podemos elaborar la matriz de desplazamientos (Cuadro 9.3), base de nuestro análisis.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	441/516

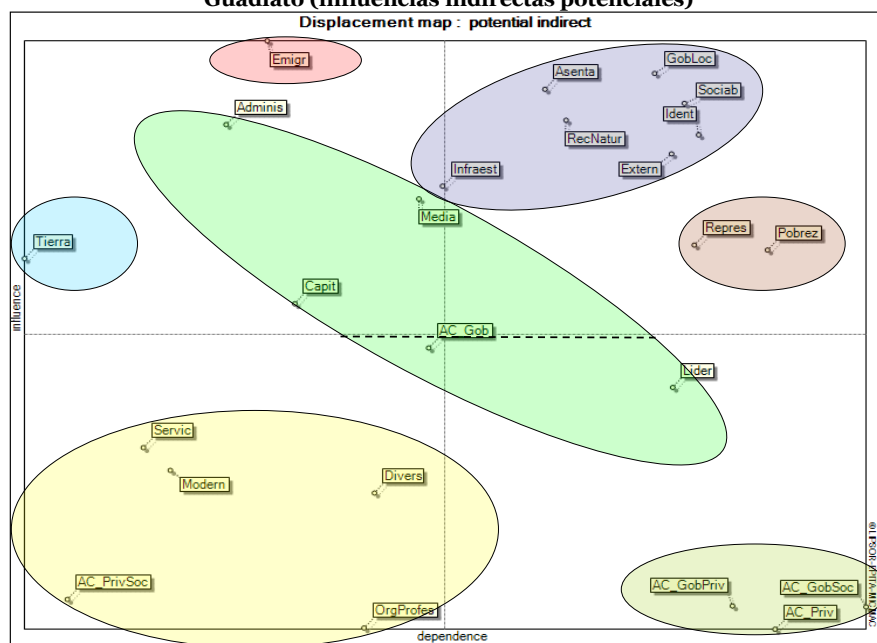


Ilustración 9.5: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de Guadiato (influencias directas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Ilustración 9.6: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Valle de Guadiato (influencias indirectas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Sistemas socioecológicos complejos en Andalucía y Nicaragua (2): la funcionalidad de los elementos territoriales

Cuadro 9.3: Matriz de desplazamientos del Valle del Guadiato

INFLUENCIAS INDIRECTAS		Entrada		Transmisores			Autónomo		Salida	
		Determinante	Entorno	Clave	Regulador	Palanca secundaria	Autónomo	Objetivo	Resultante	
INFLUENCIAS DIRECTAS	Entrada	Determinante	Emigr	Asenta	Capit					
		Entorno								
Transmisor	Clave			GobLoc Ident Sociab Extern RechNatur	Infraest Adminis					
	Regulador		Tierra							
	Palanca secundaria									
Autónomo	Autónomo						Divers Modem OrgProfes AC_PrivSoc		Repres Pobrez	AC_GobSoc AC_Priv AC_GobPriv
Salida	Objetivo						AC_Gob Lider			
	Resultante									

FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.



La inclusión de las influencias indirectas no provoca cambios muy significativos en las posiciones de los elementos. Véase que en la matriz de desplazamientos la mayoría de los elementos se sitúan a lo largo de la diagonal trazada desde la posición de elementos determinantes a los autónomos.

Como *elementos de entrada* se sitúan *Emigr*, como el elemento determinante de las transformaciones del territorio en Guadiato, y la distribución de la propiedad de la tierra (*Tierra*), este último menos subordinado al sistema en virtud de las influencias indirectas.

De nuevo la comparación con Pedroches nos ofrece pautas de configuración del sistema muy diferentes. En ambos territorios se evidencia el enorme impacto que ha estado causando la pérdida de población en el territorio (*Emigr*). Esta pérdida se origina en la desactivación del núcleo minero-industrial en Peñarroya y en la falta de oportunidades laborales del resto de la comarca. Entre quienes estaban vinculados con la actividad minero-industrial ha sido muy habitual emigrar a otras áreas más activas en ese sector (sobre todo, en el Levante mediterráneo). Dado que el arraigo es prácticamente inexistente, la búsqueda de alternativas no se produce en el territorio sino donde haya actividad²⁹⁵. Esta pérdida de potencial no se revierte ni con las segundas generaciones²⁹⁶. En estos movimientos migratorios también influye la atracción ejercida por el núcleo peñarriblense sobre el resto de núcleos comarcales, en especial, los del centro y norte de la comarca.

Tierra sugiere una actividad agrícola con base territorial característica y muy basada en la explotación extensiva, al menos en las que pueden aprovechar el sistema de dehesa. A pesar de no ser una actividad preeminente en el conjunto de la comarca, este sistema presente en el norte y en algunas áreas del sur de la comarca marca la orientación productiva. Su posición como entorno sugiere ciertas dificultades para alterarla desde el sistema territorial y un impacto importante en el mismo, sea en el tipo de aprovechamiento del medio natural, en la idiosincrasia de la población dedicada a la actividad agraria o en el tipo de modernización a su alcance.

²⁹⁵ En especial, los colectivos instalados en Guadiato a raíz del auge industrial y la caída de esta actividad o las prejubilaciones anticipadas han afectado a población potencialmente activa (en torno a los 45 años) que sale del territorio y llevan consigo a los hijos.

²⁹⁶ “*Si el que se va es del pueblo, vuelve cuando se jubila, pero deja a los hijos fuera y éstos no vuelven*” (Antonio Cordero, Presidente de la Asociación de Empresarios de Peñarroya-Pueblonuevo).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	444/516



Como *elementos transmisores* hay un conjunto de elementos que no altera su posición. Entre ellos contamos los elementos de la dotación de recursos territoriales (*RecNatur*, *Ident*, *Sociab*), los ayuntamientos comarcales (*GobLoc*), las intervenciones externas (*Extern*) y la influencia de la administración pública supracomarcial (*Adminis*).

El impacto de la riqueza minera y energética y del sistema de dehesa (*RecNatur*) determina el principal argumento de desarrollo comarcial. El motor más importante, la riqueza del subsuelo, continúa explotándose a cielo abierto (por la riqueza en cuarzo y feldespatos) aunque su dimensión e impacto en la comarca es considerablemente menor a la existente hace tres décadas. Entre las opiniones consultadas, sigue percibiéndose como un recurso fundamental desaprovechado y que podría reactivar la economía comarcial.

Es una comarca heterogénea en términos de idiosincrasia (*Ident*). La actividad minero-industrial ha marcado de forma decisiva el núcleo central y a la población ocupada de otros municipios, incluso en el carácter²⁹⁷. Esta diferencia de actitudes condiciona la articulación social en cada zona. En las zonas agrarias, la población es más individualista, por la propia actividad y también por fracasos en iniciativas cooperativistas que han marcado a la generación en activo. En las zonas minero-industriales, el argumento principal de articulación social sigue siendo una acción reivindicativa promovida desde la representación sindical. Su alcance es menor que hace dos décadas, pero aún es capaz de activar a la población.

La sociabilidad (*Sociab*) requiere una matización más. Por uno lado, existe un tejido asociativo bastante dinámico, ligado a las actividades culturales, cívicas y religiosas (cofrades) con mucha tradición en el núcleo peñarriblense pero también otros pueblos medianos (Fuenteovejuna, Belmez, Espiel). Este dinamismo no trasciende de la celebración de actividades lúdicas y celebraciones, y la conservación de ciertas tradiciones. Por otro, persisten huellas del movimiento reivindicativo, impulsados con fuerza por representantes sindicales y cuya acción se hizo notoria durante los ochenta y hasta mediados de los noventa. Este tejido asociativo sí ha tenido impacto en el territorio. Se justifica su relevancia por una actividad minera-industrial de

²⁹⁷ “En los núcleos mineros (Belmez, Peñarroya) es muy significativo el escaso nivel educativo de la población, es normal abandonar la escuela o el instituto para empezar a trabajar cuanto antes. También se nota que son más vehementes y una falta de modales que choca al de fuera. Son gente menos apegada a los pueblos, si deja de haber trabajo, no tienen problema en irse. En el resto de pueblos no-mineros, como Fuenteovejuna, los pueblos del norte más pegados a Hinojosa o incluso en los municipios serranos, de la Vega, la gente está más asentada en sus pueblos, pegados al trabajo de su finca, en el que viven de varias generaciones. Tienen un temple más calmado, están asentados y aguantan las malas rachas, son más hormiguistas.” (José Luis Mora, Gerente de la Mancomunidad del Valle del Guadiato).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	445/516



alto riesgo y la necesidad de garantizar un marco apropiado de derechos laborales. Este movimiento reivindicativo, que ha incorporado nuevos argumentos como la defensa del medio ambiente, mantiene una capacidad de movilización social efectiva en aquellos núcleos menos agrarios.

Los ayuntamientos comarcales (*GobLoc*) se convierten en una pieza fundamental del engranaje institucional comarcal. La percepción en los agentes de otras esferas institucionales valora de forma negativa su actuación. Se les critica que mantengan una visión localista del desarrollo, el escaso interés en compartir competencias (tanto en los municipios pequeños como grandes), y una fuerte dependencia de los órganos del partido²⁹⁸. Cualquier esfuerzo de articulación efectiva se ve, de esta forma, socavado. A ello hay que unir sus dificultades para desarrollar las competencias que le son propias (en materia de medio ambiente, de recaudación local, de servicios municipales).

En este aspecto, la relación con las administraciones supramunicipales (*Adminis*) también genera conflictos. Los ayuntamientos también se ven abocados a asumir competencias, impulsadas por esas administraciones (provincial y autonómica) e inicialmente compartidas y cofinanciadas. La progresiva reducción en el apoyo financiero mantiene una demanda ciudadana que finalmente debe ser atendida localmente. A ello no contribuye que algunas iniciativas de esas administraciones limiten el ámbito de acción municipal y comarcal (como en la recaudación de tributos locales), reduciendo los incentivos para la agrupación entre municipios.

La elevada motricidad de *Adminis* como variable reguladora señala la considerable carga concedida a las administraciones públicas centrales en los cambios del territorio. Esta valoración también está muy sesgada por la influencia de las iniciativas externas (*Extern*). De un lado, las iniciativas de desarrollo (UTDLT, GDR) tienen un cierto impacto en la generación de mensajes y el apoyo a inversiones de pequeña dimensión. Desde el sector privado, sin embargo, su valoración es negativa y se critica el reducido alcance y que, en realidad, sólo aumenta la presencia del sector público en la comarca. En estos agentes privados, la revitalización de la comarca pasa por una “*apuesta política seria que atraiga inversión para aprovechar los recursos minerales y energéticos*”. El recurso fundamental sigue siendo el tradicional y el detonante eminentemente externo.

²⁹⁸ Esto provoca respectivamente, que cualquier iniciativa de acción conjunta se vea entorpecida, que se mantengan múltiples iniciativas asociativistas, fragmentadas y que generen duplicidad de acción y que se antepongan las directrices partidistas a los intereses de la comarca o incluso de su pueblo, y reduciendo la capacidad de incidencia ante otros organismos supramunicipales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	446/516



En virtud de las influencias indirectas emerge un segundo grupo de elementos con una mayor relevancia. Son elementos con una mayor motricidad que señalan aspectos estructurales de la comarca (*Infraest*) y aspectos fundamentales de la población (*Asenta*, *Capit*).

Infraest señala la mejora en dotación de vial y articulación de los núcleos comarcales y la dependencia del núcleo industrial como activo aún amortizable. A pesar de los sucesivos planes de reconversión y cierre de empresas, sigue percibiéndose como un potencial de desarrollo de la comarca. A pesar del énfasis en la diversificación de la economía comarcal, el declive industrial de la comarca y el desmantelamiento del tejido empresarial (*Infraest*) sigue siendo un elemento recurrente para los procesos de cambio en Guadiato.

En Guadiato la distribución de los asentamientos y de los núcleos habitacionales en el territorio (*Asenta*) tiene una influencia muy alta, se considera ‘determinante’ del territorio²⁹⁹. Esta posición señala la dispersión de algunos núcleos habitacionales pero, sobre todo, el impacto de lógicas dispares y divergentes de actividad territorial³⁰⁰. La mejora de las infraestructuras viales no ha revertido en una mayor articulación o cohesión de la comarca. Históricamente, el núcleo central no ha sabido incorporar al resto de subáreas a una actividad eminentemente extractiva (de recursos y de capital humano) del resto de la comarca.

Aun cuando aparente ser un elemento secundario, los movimientos de capital (*Capit*) ponen en evidencia las dificultades de financiación empresarial en la comarca. Suele argumentarse que la escasa iniciativa local y la poca relevancia del autoempleo se debe al impacto de las prejubilaciones entre un amplio colectivo de la población. Estas elevadas prestaciones han desactivado un sector joven de la población comarcal, reforzando la dependencia del subsidio externo y desincentivando el surgimiento de emprendedores locales. El impacto en la reactivación del consumo tiene un alcance limitado, al ser habitual el cambio de residencia hacia zonas costeras o con mayores prestaciones y servicios urbanos. Entre la población agraria, el impacto de las ayudas agrarias también revierte fuera del territorio. Aunque permanecen en la comarca, la cercanía a la capital provincial facilita la inversión inmobiliaria y la adquisición de bienes y servicios allí.

²⁹⁹ En Pedroches resultaba una variable ‘de entorno’, con menor influencia.

³⁰⁰ En Guadiato identificamos un núcleo centripeto (alrededor de Peñarroya-Pueblonuevo, que incluye a Fuente Obejuna, Belmez y Villanueva del Rey), una zona de paso y de entrada a Pedroches (Espiel), un conjunto de municipios serranos y más orientados hacia la capital (Villaharta, Obejo, Villaviciosa de Córdoba) y un núcleo de pequeños municipios en el norte comarcal (Valsequillo, Blázquez, La Granjuela) orientados hacia Hinojosa del Duque (en Pedroches) o hacia Badajoz.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	447/516



En otros elementos, aparentemente autónomos, las influencias indirectas brindan una notable capacidad para transmitir influencias y convertirse en elementos ‘correa’ (*AC_GobLoc, Lider*).

Frente a la disposición en Pedroches, en el Valle del Guadiato se percibe que la acción conjunta de las corporaciones locales (*AC_GobLoc*), mediante instrumentos como la Mancomunidad de Caminos Rurales, del Valle del Guadiato, Alto Guadiato o de Sierra Morena, a las cuales pertenecen los distintos municipios comarcales, tiene un rol mucho menos estratégico para el sistema y de menos relevancia que la ejercida por estos organismos individualmente (*GobLoc*). Ello también marca diferencias en las actividades de desarrollo y se manifiesta en las actitudes de los propios alcaldes. Las prioridades son distintas según los núcleos y ello se refleja también en la escasa unidad de acción y coordinación en las propias iniciativas asociativistas entre los ayuntamientos, la duplicidad de esfuerzos y enfrentamientos que incluso son públicamente notorios³⁰¹. Los desacuerdos entre alcaldes representan el principal obstáculo para convertirlo en instrumentos efectivos.

Los liderazgos locales (*Lider*) están asociados a los representantes del movimiento sindicalista. Su capacidad para movilizar a la población arraiga en las reivindicaciones impulsadas desde los ochenta y comienzos de los noventa. A pesar de mantener una influencia considerable, estos liderazgos no han logrado deshacerse del sesgo reivindicativo y su aporte a la generación de consensos y la articulación entre agentes locales es bastante reducida, cuando no incluso negativo. Es ampliamente aceptado que la comarca no dispone de figuras o empresas locales ofrezcan modelos impulsores de la dinamización económica. Al tratar el movimiento cooperativista profundizamos este aspecto.

Igualmente sintomático resulta que los elementos relacionados con la transformación económica de la comarca (*Divers, Modern*) queden relegados al subconjunto menos relevante. Véase que los servicios públicos (*Servic*) también aparecen en ese mismo ámbito.

³⁰¹ En la Mancomunidad del Valle del Guadiato, que aglutina al conjunto de la comarca, se trata de generar una identidad compartida. Se aprovechan las actividades lúdicas y culturales para promover un conocimiento del resto de la comarca y tratar de generar una identidad más homogénea, aunque su repercusión en la dinamización socioeconómica es aún reducida.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	448/516



Se trata del único de los cuatro casos en el que estos procesos aparecen con una relevancia tan reducida. Su limitada capacidad motriz y dependencia denotan, por un lado, el escaso alcance de las iniciativas que se puedan estar desarrollando y, por otro, el poco interés o expectativa que a nivel comarcal se ha logrado generar para inducir la ampliación de las fuentes de ingreso y renta en la población. En el caso concreto de la modernización hay que hacer hincapié en el reducido impacto relativo de la actividad agraria para el conjunto de la comarca. Las inversiones en las explotaciones se limitan a los aspectos de lindes e inversiones menores. Las mejoras en servicios públicos han sido importantes en la última década.

Hay dos elementos objetivo (*Repres*, *Pobrez*) que actúan como indicadores de las aspiraciones del sistema.

Sociab como elemento clave, pero más aún *Repres* como elemento objetivo, corroboran la importancia que mantiene la movilización social en la comarca. Con los antecedentes existentes en Guadiato, señala el arraigo y el alcance de la movilización social para reclamar el mantenimiento de la actividad industrial o por conseguir una actuación compensatoria adecuada por parte de las administraciones públicas.

La situación de pobreza (*Pobrez*) es un factor a tener muy en cuenta dado su impacto. Al ser un elemento con una motricidad indirecta tan elevada, su alta influencia no es percibida directamente como tal problema, a pesar de que condicione las posibilidades de cambio en el territorio.

Por último queda un subconjunto de elementos institucionales, algunos como autónomos (*OrgProfes*, *AC_PrivSoc*) y otros como resultante, expectativa del sistema (*AC_GobSoc*, *AC_GobPriv*, *AC_Priv*).

Estas posiciones apuntan a las demandas de articulación y generación de consensos entre agentes, con un sector público impulsor, como una de las aspiraciones del territorio. La posición de estos elementos institucionales corrobora la interpretación previa de un tejido institucional subordinado a la influencia de argumentos territoriales, presionado por movilizarse y actuar de forma conjunta (alta dependencia), pero también señala lo relativamente infructuosa que resulta esta movilización conjunta para el territorio (la motricidad ejercida es mínima).

El sector empresarial de la comarca (*OrgProfes*) se mantiene aún más ajeno a las dinámicas territoriales. Las críticas a la escasa incidencia o capacidad de los agentes

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	449/516



públicos locales para atraer inversiones externas evidencian un sector privado de establecimientos y negocios surgidos al amparo de una actividad económica dinamizadora, pero con escasa capacidad para reactivar por sí mismos la comarca.

A la escasa iniciativa empresarial, hay que añadir las limitantes del movimiento cooperativista. El arrastre de experiencias negativas repercute en un bloqueo a cualquier tipo de acción. El único referente endógeno (la constitución de un matadero en Fuente Obejuna) fracasó y sigue siendo un caso influyente. Los referentes exógenos más próximos son los llamados ‘cazaprims’, que aprovechan las subvenciones públicas para dismantelar el tejido generado una vez finalizado el apoyo, y el referente pedrochense de la COVAP. A pesar de los vínculos mantenidos durante los setenta y ochenta, se mantiene una percepción negativa³⁰².

9.5. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: CAMOAPA

Camoapa lo hemos considerado un territorio carente *de potencial y de control interno* (según la tipología del ciclo adaptativo) y *de capacidad de articulación*, pero en el que existe *capacidad de incidencia* (según la tipología del capital social).

9.5.1. Análisis por subsistemas territoriales

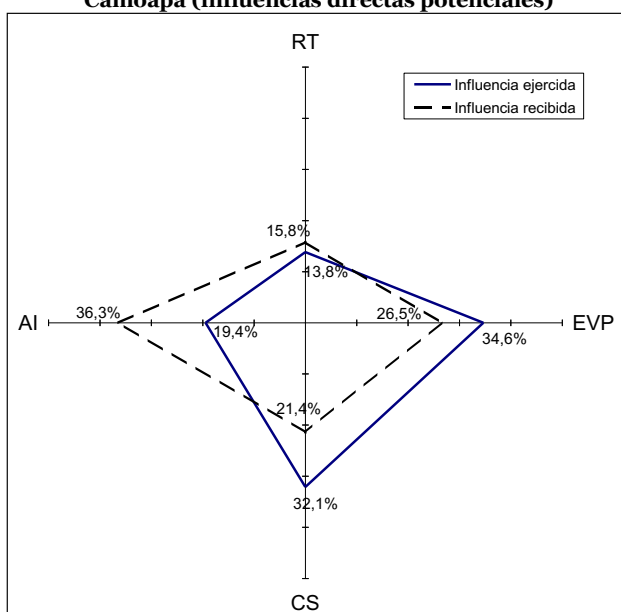
En la representación de los Pesos relativos brutos (PRB) (Gráfico 9.5) encontramos algunas similitudes con los casos previos, en especial con Guadiato.

³⁰² A modo de ejemplo, sirva la valoración de un empresario ganadero local: “*El esquema de la COVAP crea franquiciados. Es un sistema piramidal donde el ganadero paga su ganadería, mantiene su explotación y paga sus infraestructuras, se le vende el pienso a un precio y se le compra la leche a otro precio. Uno tiene que realizar una inversión millonaria, donde le están controlando sus ingresos y sus gastos; el riesgo lo corre uno mismo y la cooperativa establece lo que va a ganar. Me están obligando a que consuma unos piensos, con este porcentaje de agua, la medicación y no me lo pueden encubrir con el cumplimiento de unas normas sanitarias.*” (Ramón Hernández, empresario).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	450/516



Gráfico 9.5: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Camoapa (influencias directas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

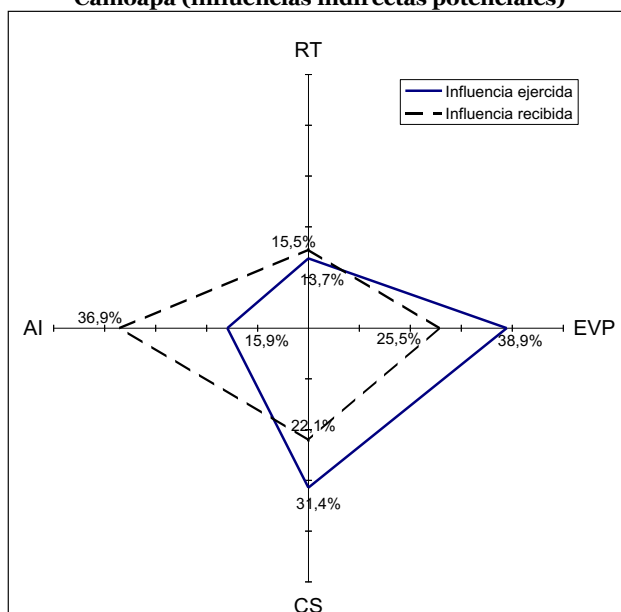
Obsérvese la fuerte motricidad ejercida por los subsistemas de Estrategias de vida y de producción (EVP) (34,6% del total de proporciones por influencias ejercidas) y de las Condiciones supraterritoriales (CS) (32,1%), así como la considerable dependencia del subsistema institucional (AI) (36,2% del total de proporciones por influencias recibidas). Estos altos índices marcan el carácter de cada subsistema, 'netamente motor' en el caso de EVP y de CS, y 'netamente dependiente' en el caso de AI.

Al incorporar las influencias indirecta (Gráfico 9.6), de nuevo la representación de los PRB por motricidad y dependencia es muy similar.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	451/516



Gráfico 9.6: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Camoapa (influencias indirectas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Tan sólo hay dos aspectos significativos: aumenta la influencia ejercida por las estrategias de vida y de producción (pasa de 34,6% en la MIDP a 38,9% en la MIIP), lo que refuerza la motricidad de este subsistema; y disminuye la influencia ejercida por el subsistema institucional (pasa de 19,4% en la MIDP a 15,9% en la MIIP), aumentando su dependencia neta.

Las influencias directas en Camoapa sugieren un territorio aparentemente muy condicionado por la acción de la población (EVP) y la influencia de factores exógenos (CS). El tejido institucional se muestra muy subordinado a las influencias recibidas, sensible al impacto de otros subsistemas, aunque no demuestra capacidad para ofrecer una respuesta condicionante para el territorio, dada su reducida motricidad.

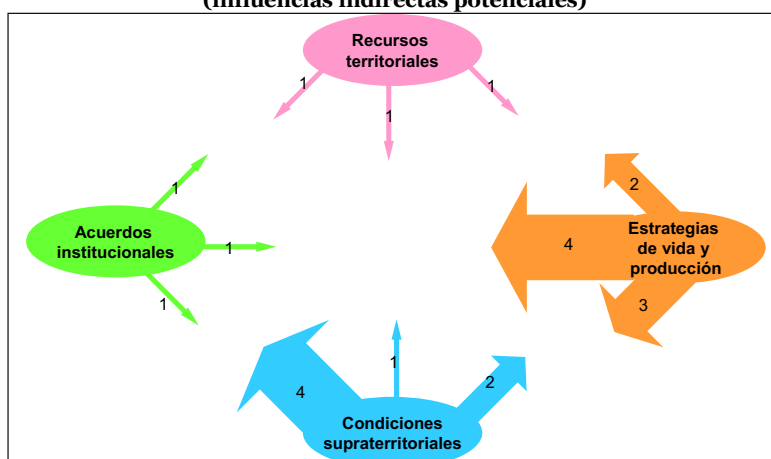
Las influencias indirectas realzan aún más un dinamismo territorial impulsado por EVP y, en menor grado, por CS, así como un tejido de agentes locales eminentemente receptivo, cuya proactividad es algo más significativa a corto que a largo plazo (PRB por motricidad es mayor en influencias directas que indirectas).

De nuevo la representación gráfica del sentido y la intensidad entre subsistemas (Ilustración 9.7), excluyendo el efecto endógeno, perfila estos resultados.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	452/516



Ilustración 9.7: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Camoapa (influencias indirectas potenciales)



LEYENDA: (1) motricidad débil; (2) motricidad moderada; (3) motricidad fuerte; (4) motricidad muy fuerte. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

El gráfico hace mucho más evidente la subordinación del subsistema institucional a los subsistemas EVP y CS, así como la fuerte motricidad de las estrategias de vida y producción en la población.

Las dinámicas de cambio están condicionadas por las estrategias de la población y las Condiciones supraterritoriales. Los recursos territoriales (‘variables lentas’) tienen un alcance menor, sin llegar a condicionar las transformaciones a largo plazo. Considerando el conjunto de influencias (directas e indirectas), la acción conjunta entre agentes locales aún desempeña un rol relativamente pasivo en el territorio frente a la acción de la población y su alcance es aún a corto plazo.

Ello podría explicarse por la fase incipiente en la que se encuentra. Como expusimos en el diagnóstico territorial, se están empezando a generar las bases para que el tejido institucional identifique sus ámbitos posibles de intervención (de ahí la alta dependencia del subsistema). Estos primeros pasos del aprendizaje comienza a dar frutos en una cierta capacidad dinamizadora (PRB por motricidad con influencias directas).

9.5.2. Elementos territoriales clave en Camoapa

De nuevo, incluimos en primer lugar los planos de motricidad-dependencia resultantes de las influencias directas (Ilustración 9.8) y de las influencias indirectas (Ilustración 9.9). En el primero de ellos el grupo de variables pelotón está conformado por elementos reguladores (*Asenta*, *Adminis*, *Divers*) y de palancas secundarias (*Repres*, *RecNatur*, *Emigr*, *Modern*, *AC_Gob*). En el segundo, se producen algunos cambios en los elementos reguladores (ahora integrado por *Divers*, *Adminis*, *Ident*) y en las

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	453/516



‘palancas secundarias’ (*Repres*, *GobLoc*, *Modern*, *AC_GobSoc*, *AC_Gob*). Una vez clasificados el resto de elementos, podemos elaborar la matriz de desplazamientos (Cuadro 9.4).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	454/516


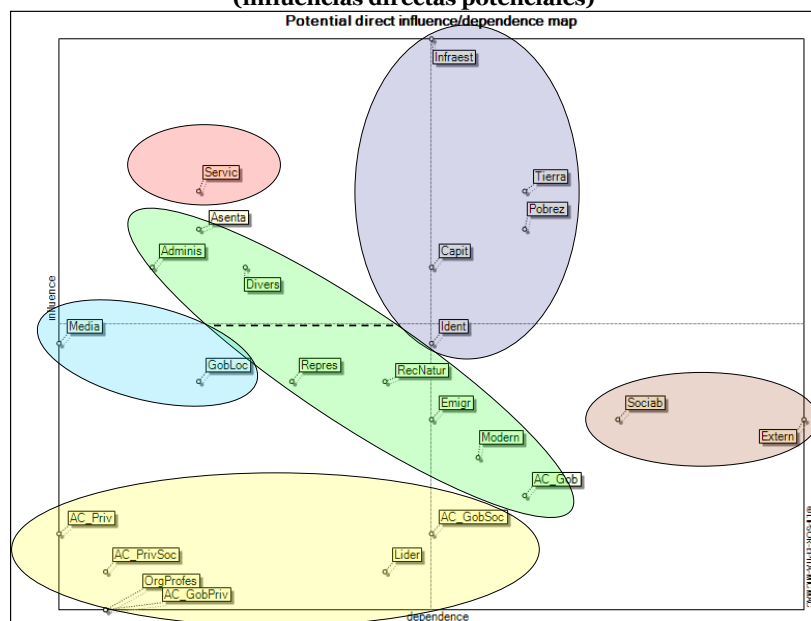
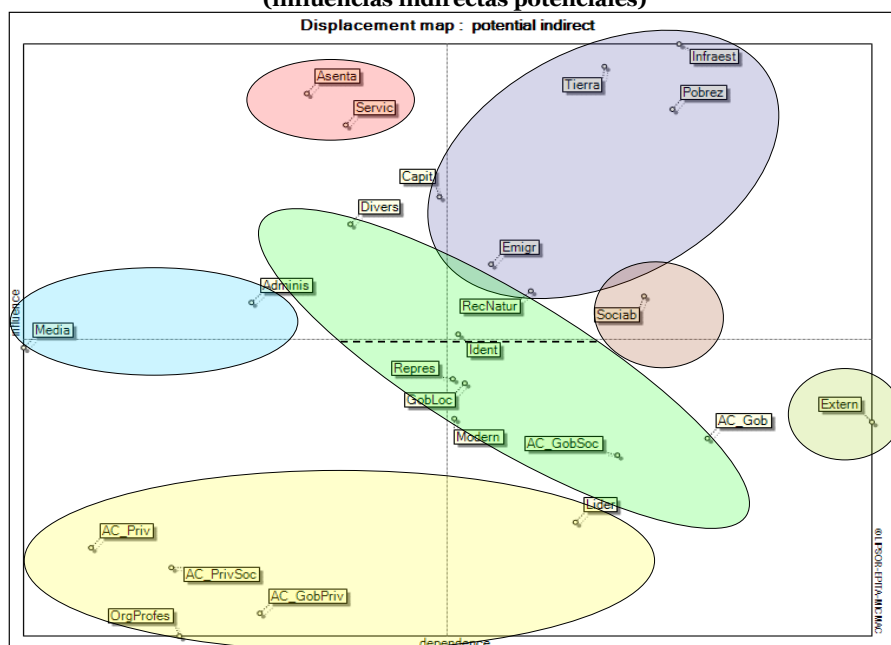


Ilustración 9.8: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Camoapa (influencias directas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Ilustración 9.9: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Camoapa (influencias indirectas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.



Capítulo 9

Cuadro 9.4: Matriz de desplazamientos de Camoapa

INFLUENCIAS DIRECTAS		Entrada		Transmisores			Autónomo		Salida	
		Determinante	Entorno	Clave	Regulador	Palanca secundaria	Autónomo	Objetivo	Resultante	
Entrada	Determinante	Servic								
	Entorno		Media			GobLoc				
Transmisor	Clave			Infraest Pobrez Tierra Capit	Ident					
	Regulador	Asenta	Adminis		Divers					
	Palanca secundaria			RecNatur Emigr	Repres AC_Gob Modern					
Autonomo	Autónomo					AC_GobSoc	Lider AC_Priv OrgProfes AC_GobPriv AC_PrivSoc			
	Objetivo									
Salida	Objetivo									
	Resultante							Sociab	Extern	

FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.



También observamos algunos elementos que no varían su clasificación cuando incluimos las influencias indirectas (véanse los subgrupos correspondientes a las clave, palanca secundaria, autónomas).

Los *elementos de entrada*, condicionantes de las dinámicas de transformación en Camoapa, son cuatro: *Servic* y *Asenta*, y como elementos de entorno, *Media* y *Adminis*.

La distribución de los asentamientos de población en Camoapa resulta aún más relevante de lo que se percibe. La posición del núcleo urbano en un extremo del municipio condiciona la articulación del territorio. Casi el 60% de la población reside fuera del núcleo urbano (*Asenta*). A pesar de la tendencia a la baja de este porcentaje y la aparición de dos núcleos intermedios de cierta entidad (La Calamidad y La Embajada), las dificultades para garantizar los servicios públicos al conjunto de la población (*Servic*) o para animar los intercambios comerciales y de producción con esas áreas siguen siendo considerables. A ello hay que añadir la dificultad para censar con precisión qué población se sitúa en cada comarca.

Se percibe también un cierto abandono de la administración pública central (*Adminis*). La concentración de las entidades públicas departamentales con capacidad de decisión en la capital y la escasa dotación técnica en el municipio condicionan la prestación de competencias compartidas con el gobierno local, en áreas salud (asegurar la salubridad en los alimentos), medio ambiente (control de la extracción de maderas, quemadas incontroladas), educación (financiación de escuelas rurales) y agua (apoyo a los Comités de Agua Potable en las comunidades). Si bien se percibe como un factor limitante (regulador en las influencias directas), su cambio a ‘entorno’ en las influencias indirectas – aun cuando mantenga una posición muy similar en Ilustración 9.8 e Ilustración 9.9 – le resta impacto. Este cambio pone de relieve la incidencia efectiva de los entes públicos centrales y sugiere una mayor autosuficiencia *de facto* para suplir las carencias desde el mismo territorio.

En *Media* se evidencia la escasa incidencia de las acciones de divulgación y formación en el territorio. Las intervenciones de desarrollo y el gobierno local acometen acciones y campañas de divulgación de normas y regulaciones en materia jurídica (derechos y responsabilidades de ciudadanos ante el gobierno local), fiscal (obligaciones tributarias municipales), de medio ambiente (restricciones en el uso de bosques, consumo de agua). Se aprovecha la emisora de radio local y se perciben algunos cambios, sobre todo en la relación con el gobierno local, en el núcleo

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	457/516



urbano. La labor de la sede de la Universidad Nacional Agraria en el municipio está muy limitada a la formación de estudiantes, apenas se extiende a los productores y ganaderos, y los técnicos en extensión agraria apenas logran incidir en los productores con cierta capitalización³⁰³.

Entre los *elementos transmisores* apenas se producen desplazamientos con las influencias indirectas. De mayor a menor valor estratégico se sitúan, en primer lugar, elementos de las condiciones supraterritoriales (*Infraest, Tierra*), elementos de las estrategias de vida y de producción (*Pobrez, Capit, Emigr*) y un único elemento de los recursos territoriales (*RecNatur*). Estos son elementos clave para entender las transformaciones en Camoapa.

Las dinámicas de cambio en Camoapa están muy condicionadas por las deficiencias viales y por la distribución de la propiedad de la tierra. Las deficiencias viales con el exterior y dentro del propio municipio (*Infraest*) provocan que la actividad económica y social se concentre en el núcleo urbano, situado en un extremo del territorio. La alta dependencia apunta a la percepción de una carencia o reto fundamental del territorio, especialmente crítico dado el esfuerzo por explorar nuevos canales de comercialización para la producción local por parte de las cooperativas y ganaderos locales. Este reto es aún más notorio al interior del municipio.

En el caso de la pobreza (*Pobrez*), la posición indica no sólo que la vulnerabilidad en la población sea una consecuencia de unos medios de vida precarios, sino que esta vulnerabilidad también revierte en el mismo territorio y actúa como un factor condicionante de cualquier cambio. Hay bolsones de pobreza en las fincas, antiguos colonos actualmente sin medios propios de producción, que no tienen asegurado su trabajo como asalariados.

Encontrar a *RecNatur* y *Tierra* en este subconjunto sugiere una actividad agrícola con una importante base territorial, como resultado de las prácticas extensivas predominantes en estas áreas. La distribución de la tierra se posiciona como un factor muy condicionante para el territorio. A pesar de la evidencia encontrada, que sugiere una concentración menor a la departamental y a la existente hace tres décadas, uno de los problemas identificados en la actividad agraria sigue siendo la

³⁰³ “Los productores suelen decir que ‘a mí ningún tecniquito va a venir a decir lo que yo sé con mi experiencia como ganadero’ (...) no creen en el conocimiento de los técnicos universitarios ni lo ponen en práctica” (Juan Ramón Duarte, Asociación de Desarrollo Municipal).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	458/516



reducida dimensión de las explotaciones. Los escasos beneficios que supuso la reforma agraria de los ochenta para los pequeños y medianos productores parecen haberse revertido en los últimos años. A diferencia de otras áreas, a este respecto se percibe entre los hogares rurales la aceptación de un *status quo* que les asegura una fuente de empleo o de recursos para la producción. El impacto de *Tierra* señalaría entonces más un obstáculo a los cambios (sociales, económicos) que un factor de dinamismo.

Los flujos migratorios en Camoapa no han tenido el mismo alcance que en zonas rurales fronterizas con Costa Rica u Honduras. El volumen de emigrantes es poco significativo, así como el impacto global de las remesas enviadas. Hemos percibido una leve tendencia al retorno de los llamados ‘hijos del pueblo’ que están invirtiendo en pequeños negocios urbanos y que pudieran estar sirviendo como fuente de cambio. Esto podría explicar la influencia que ejerce *Emigr* en el sistema.

Con algo menos valor estratégico, se sitúan *Ident* y *Divers* como elementos reguladores, y, como palancas secundarias, *Modern* y *GobLoc* junto a tres elementos institucionales, *Repres*, *AC_GobSoc* y *AC_Gob*, referida a la incipiente experiencia de la Asociación de Municipios departamental en Boaco. Éstos aparecen como los únicos elementos con capacidad de dinamizar el territorio.

Las dificultades para articular el territorio provocan que un porcentaje elevado de la población quede también relativamente aislada también ante cualquier influencia exógena. Este aislamiento también actúa como factor impermeabilizador ante cambios culturales (*Ident*) en la población afincada en estos núcleos, casi el 60% del total municipal. Las escasas fuentes de cambio provienen de los migrantes, poco significativos en el conjunto municipal. De ahí la importancia de los núcleos intermedios que comienzan a establecerse, en tanto que logren vincular a las comunidades dispersas con el núcleo urbano y atenúen este aislamiento. No obstante se trata de una población muy gregaria, sobre todo en las comunidades, con un fuerte sentido de identidad y arraigo a su municipio³⁰⁴.

La escasa relevancia de *Modern* se explica, en parte, por depender del apoyo externo. A pesar de ser una zona de vieja frontera agrícola, la ganadería extensiva sigue siendo el modelo de explotación al que se aspira. En las actividades de producción, la incidencia de las cooperativas es muy limitada y las decisiones son

³⁰⁴ “La gente de Camoapa, aunque se tenga que ir, está muy pendiente de su pueblo (...) se siente más chontaleño que boaqueño.” (Challo Salazar, Presidenta de la Cooperativa Rancho Rojo).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	459/516



asumidas por cada productor individualmente. Una opinión generalizada entre los productores es supeditar cualquier mejora en sus explotaciones a la recepción de ayuda externa. Esto lleva a concebir la explotación desde una 'lógica minera', sin realizar las inversiones necesarias previas a una completa amortización de los activos disponibles. Los ingresos obtenidos por la actividad suelen destinarse a la compra de bienes suntuarios o a lo sumo de bienes semovientes, sobre todo, ganado vacuno (*Capit*). Muy poco suele destinarse a la mejora de las explotaciones, aunque estos patrones de consumo también está incentivando la aparición de tiendas y sucursales comerciales en el núcleo urbano, que está ampliando una diversificación económica hasta ahora sustentada en la actividad artesanal (metal, cuero, sombrerería) vinculada a la ganadería (*Divers*). En cuanto a la diversificación agraria hay también razones de estatus social que condicionan fuertemente esos cambios³⁰⁵.

Los únicos indicios de capacidad institucional para dinamizar el territorio están asociados a la acción del gobierno local, sea individualmente (*GobLoc*), en acción conjunta con la sociedad civil (*AC_GobSoc*) o mediante la cooperación con otras administraciones locales (*AC_Gob*). Por ahora es más relevante la sensibilidad a las demandas o problemas del territorio que la efectividad de su acción (compárese la posición por dependencia frente a la posición por motricidad). El gobierno local está más acostumbrado a ejercer, un papel pasivo de administrador de bienes y servicios municipales, que a asumir una labor activa de promoción del desarrollo en el municipio. La constitución de la Asociación de Municipios de Boaco y de los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental es relativamente reciente. Estos resultados son sintomáticos de un proceso de transformación socioinstitucional que está comenzando, de ahí que el impacto de la acción sea aún limitado.

Como *variables autónomas*, sin apenas relevancia en el territorio, sólo encontramos elementos institucionales. Salvo los liderazgos locales (*Lider*), el resto corresponde a elementos asociados al sector privado (*AC_Priv*, *AC_PrivSoc*, *AC_GobPriv*, *OrgProfes*).

³⁰⁵ "Así llegara a dar una manzana de tierra dedicada a la ganadería en torno a 50\$ por año y una manzana de aguacate casi los 1.000\$, que no es lo mismo decir que se es ganadero a que se es aguacatero (...) y por ese estatus, el ganadero también se compra una camioneta de doble tracción, con aire acondicionado y vidrios tintados, en vez de hacer inversiones en su explotación" (Francisco Aragón, Presidente Cooperativa Masiguito).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	460/516



Los liderazgos locales (*Lider*) manifiestan alguna subordinación, sensibilidad al territorio pero se han quedado en una labor asistencialista y carecen de la motricidad necesaria para convertirse en agentes de cambio.

Consideramos muy sintomático que todos los elementos institucionales vinculados con el sector privado se mantengan al margen de las dinámicas de cambio territoriales. La acción conjunta entre agentes locales y el tejido empresarial son irrelevantes o muy poco significativos. La asociación de ganaderos se limita a proveer insumos y abrir mercados para los asociados pero no se implican en intervenciones públicas de desarrollo³⁰⁶. La labor de las cooperativas es, ante todo, abrir mercados para los cooperativistas, amén de ofrecer algunos servicios aunque el alcance es limitado. La participación en instancias municipales o la colaboración con el ayuntamiento queda en un segundo plano, salvo cuando hay que negociar los tributos o las tasas municipales, o cuando hay que mejorar los caminos.

Por último, como *elementos de salida*, indicativos de las expectativas y resultados de las dinámicas territoriales se localizan *Extern* y *Sociab*.

Las dos variables salida (*Sociab*, *Extern*) aluden a las aspiraciones o pretensiones percibidas. Puede ser sintomático del sesgo de los participantes en la realización de los talleres para Camoapa.

Hasta hace poco, la organización social estaba muy denostada en Camoapa por la inmediata asociación con el período revolucionario de los ochenta³⁰⁷. La necesidad de acción conjunta entre la sociedad civil es percibida como una herramienta para inducir cambios en el territorio (véase el grado de motricidad en la Ilustración 9.9, muy próximo a las variables clave). La gestión en las comunidades de servicios como el agua potable (mediante los Comités de Agua Potable en las comunidades) o las escuelas primarias requieren una población con capacidad de organización. Se trata de una articulación social dirigida hacia unos fines muy concretos pero cuyo impacto en la dinamización territorial no resulta desdeñable y tiene un alcance mayor a largo plazo.

En cuanto al apoyo de agentes externos, consideramos que señala la tendencia de los agentes locales a demandar un apoyo exógeno que ayude a resolver los

³⁰⁶ “Hay personas con grado académico, estudios en Europa y Brasil, que se limitan a continuar en la finca familiar pero no montan su negocio ni se implican en las mesas de participación que organiza la Alcaldía” (Juan Ramón Duarte, Asociación de Desarrollo Municipal).

³⁰⁷ “Era un tabú hablar de organización social en esos tiempos [hace diez años] en Camoapa, pero ahora la misma gente busca cómo participar en grupos organizados territorialmente o sectorialmente” (Juan Ramón Duarte, Asociación de Desarrollo Municipal).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	461/516



problemas locales. Los agentes externos (más asociados a organizaciones no gubernamentales y otras agencias) se perciben más accesibles para el territorio que la propia administración central (véase que *Extern* tiene una dependencia mayor que *Adminis*). No obstante, en Camoapa la presencia de organismos de cooperación o de intervenciones de desarrollo de la administración pública central suele ser bastante limitada, en comparación con otras áreas de las regiones Central y Pacífico del país. El impacto conseguido con las existentes hasta ahora no resulta muy significativo en el sistema territorial.

9.6. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES: MATIGUÁS

Para finalizar este apartado de resultados del análisis estructural, expondremos el caso de Matiguás. Mantenemos el mismo orden seguido en los casos anteriores. Matiguás ha sido calificado como un territorio carente de los cuatro rasgos de un territorio resiliente: *no dispone de potencial ni de control interno*, y adolece de una *falta de capacidad de articulación y de incidencia*.

9.6.1. Análisis por subsistemas territoriales

Como observamos en la representación gráfica de los Pesos relativos brutos (PRB) (Gráfico 9.7), Matiguás está fuertemente determinado por la motricidad de las Estrategias de vida y de producción en la población (EVP) y por las Condiciones supraterritoriales (CS) (en ambos casos, PRB por motricidad del 29,2%).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	462/516


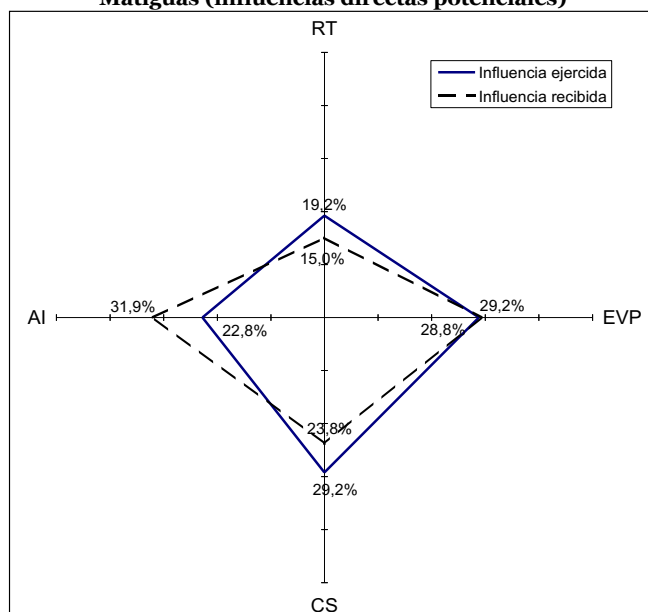


Gráfico 9.7: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Matiguás (influencias directas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

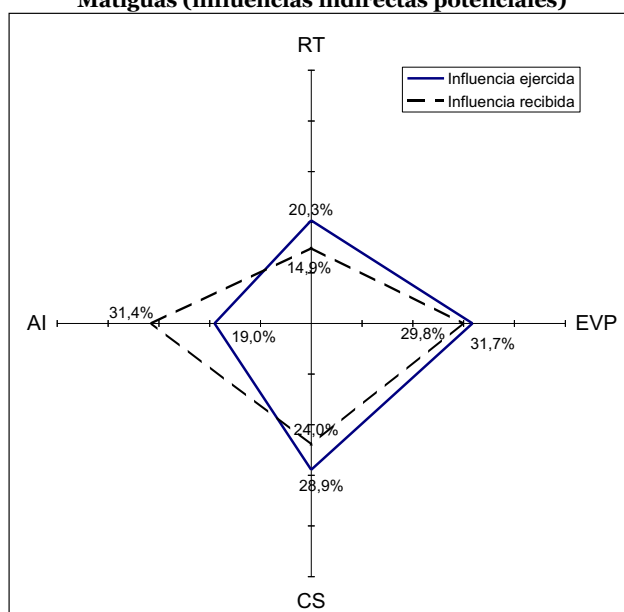
En términos de dependencia, el subsistema institucional (AI) y de nuevo EVP aparecen como los subsistemas más subordinados (respectivamente, 31,9% y 28,8% del total de proporciones por dependencia).

Si nos referimos al carácter neto, como 'netamente motores' resultan los recursos territoriales (RT) y las condiciones supraterritoriales (CS). El único 'netamente dependiente' del conjunto territorial es el subsistema institucional. En AI observamos dos circunstancias también encontradas en el Valle del Guadiato y en Camoapa: los altos porcentajes por influencias recibidas, y una muy limitada motricidad en el territorio, inferior a la ejercida por EVP.

El escenario a largo plazo, por influencias indirectas, de Matiguás apenas muestra cambios significativos. Los indicadores de motricidad y de dependencia por subsistema (véase Gráfico 9.8) no sufren alteraciones importantes.



Gráfico 9.8: Peso relativo bruto por influencia ejercida y recibida en subsistemas de Matiguás (influencias indirectas potenciales)



LEYENDA: (RT) Recursos territoriales; (EVP) Estrategias de vida y de producción; (CS) Condiciones supraterritoriales; (AI) Acuerdos institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Los cambios más notables se refieren a una disminución en la motricidad del subsistema de Acuerdos Institucionales (de 22,8 a 19% en el PRB por influencias ejercidas) y un aumento en la dependencia del subsistema de Estrategias de Vida y de Producción (de 29,2% a 31,7% en el PRB por influencias recibidas).

Es muy indicativo que los subsistemas netamente motores (DR y CS) respondan, bien a rasgos inherentes al territorio (recursos naturales, identidad local, sociabilidad social), lo que llamamos en su momento ‘variables lentas’, bien a factores con marcado componente externo.

La elevada dependencia de AI señala un intenso condicionamiento de la acción de los agentes locales al territorio, sea por ofrecer argumentos de acción o por establecer limitantes a la intervención institucional (individual o colectivamente).

La escasa motricidad de este subsistema indica que los agentes institucionales locales no logran conducir y orientar los procesos y dinámicas de cambio en el territorio. En comparación con la ejercida por EVP, la reducida motricidad institucional sugiere que las acciones y circunstancias de la población influyen y condicionan de tal manera el devenir del territorio, que sobrepasan la capacidad de acción e incidencia de los elementos institucionales.

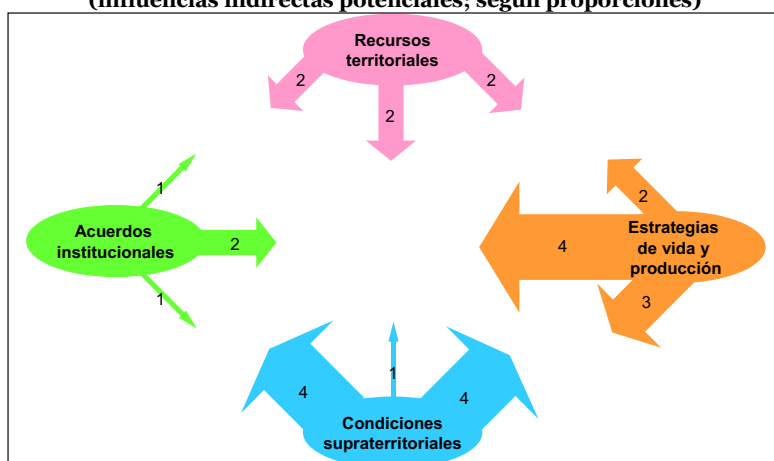
Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	464/516



Sólo por la presencia de influencias, Matiguás aparece como un territorio condicionado por la influencia del entorno natural y de factores intangibles endógenos, así como por factores estructurales con un marco sesgo exógeno.

Atendiendo al sentido de las influencias (véase Ilustración 9.10), las proporciones por influencias indirectas subrayan la fuerte motricidad del subsistema de Condiciones supraterritoriales sobre el subsistema institucional (AI) y sobre las decisiones vitales y productivas de la población (EVP).

Ilustración 9.10: Intensidad y sentido de las influencias entre subsistemas de Matiguás (influencias indirectas potenciales; según proporciones)



LEYENDA: (1) motricidad débil; (2) motricidad moderada; (3) motricidad fuerte; (4) motricidad muy fuerte. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

AI aparece como un subsistema marginal, por la débil influencia que desarrolla sobre otros subsistemas, y presionado por las influencias procedentes de EVP, de CS y, en menor grado, de TR. En comparación al resto de subsistemas, obsérvese que para EVP la influencia de CS es determinante. No obstante, la población demuestra una capacidad para influir y reaccionar a las influencias de factores exógenos, superior a la que demuestra la institucionalidad local.

Estas influencias entre subsistemas señalan cuán condicionados están los actores y la población local por factores con un fuerte componente exógeno (asociados al subsistema de las Condiciones supraterritoriales). A su vez, la motricidad de los recursos endógenos inherentes al territorio (incluidos en el subsistema de Recursos territoriales) es notablemente superior a la encontrada en otros territorios. Las decisiones vitales y productivas de la población ejercen una intensa presión sobre un tejido institucional local débil y con escasa capacidad de acción y están fuertemente condicionadas por factores exógenos (CS). Al igual que observamos en



el Valle del Guadiato, el tejido institucional matigüaseño apenas consigue incidir sobre factores exógenos al territorio. Su mayor capacidad de incidencia para provocar cambios en el territorio se logra precisamente influyendo en el subsistema EVP. Éste aparece como el único ámbito de acción accesible al tejido institucional local.

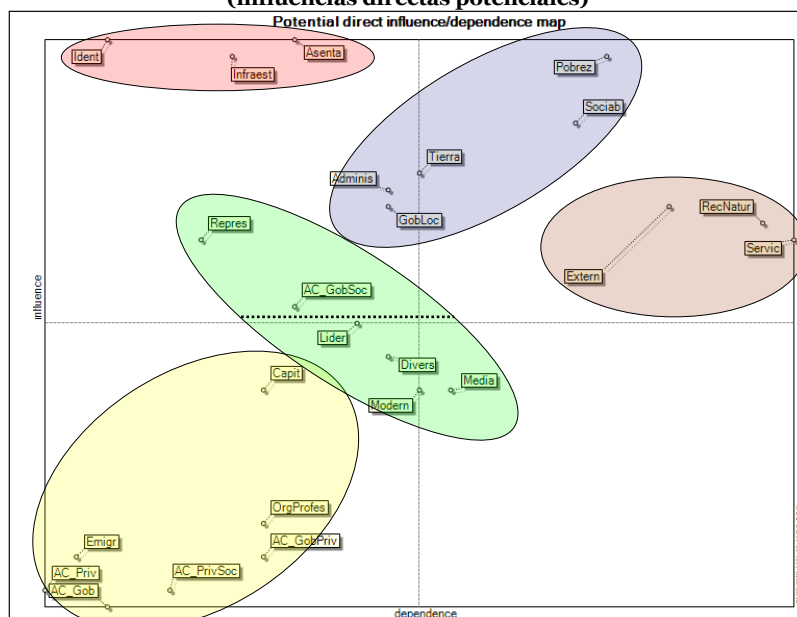
9.6.2. Elementos territoriales clave en Matiguás

Procedemos de igual manera que en los casos previos. En primer lugar incluimos los planos de motricidad-dependencia resultantes de las influencias directas (Ilustración 9.11) y de las influencias indirectas (Ilustración 9.12). En el primero de ellos el grupo de variables pelotón está integrado únicamente por seis elementos, dos reguladores (*Repres*, *AC_GobSoc*) y cuatro palancas secundarias (*Lider*, *Divers*, *Modern*, *Media*). En el segundo plano hay que añadir el elemento de *GobLoc* como regulador. Una vez clasificados el resto de elementos podemos elaborar la matriz de desplazamientos (Cuadro 9.5), base de nuestro análisis.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	466/516

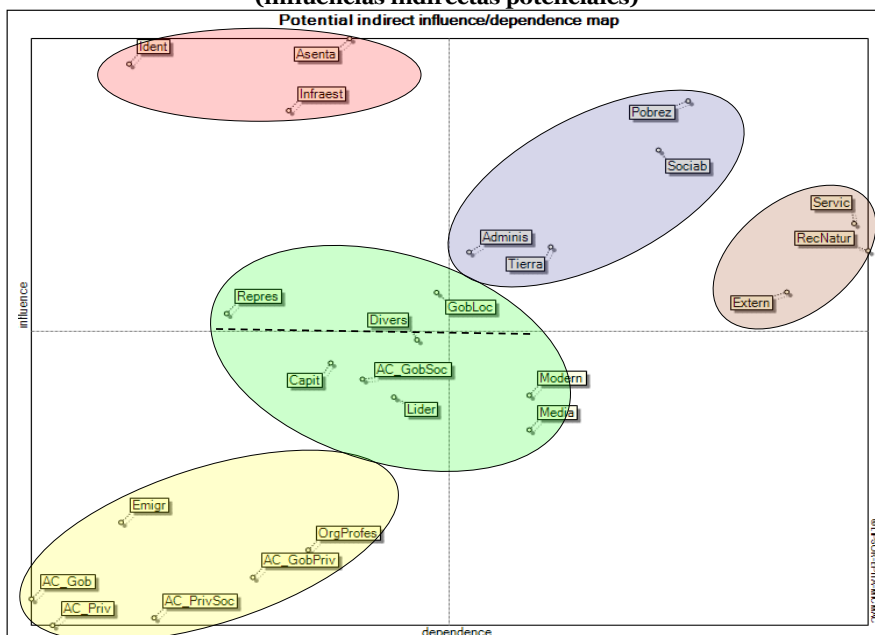


Ilustración 9.11: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Matiguás (influencias directas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Ilustración 9.12: Plano de motricidad-dependencia de elementos territoriales de Matiguás (influencias indirectas potenciales)



NOTA: Los colores indican las clases de variables: el rosa se refiere a los elementos determinantes; el azul claro a los de entorno; el amarillo a los autónomos; el verde a los elementos de pelotón y la línea discontinua separa a reguladores (superior) de variables pelotón (inferior); el azul oscuro señala los elementos clave; el morado a los objetivo y el gris a los elementos resultantes. FUENTE: MICMAC.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	467/516



Capítulo 9

Cuadro 9.5: Matriz de desplazamientos de Matiguás

INFLUENCIAS INDIRECTAS		Entrada		Transmisores			Autónomo		Salida	
		Determinante	Entorno	Clave	Regulador	Palanca secundaria	Autónomo	Objetivo	Resultante	
INFLUENCIAS DIRECTAS	Entrada									
	Determinante									
	Entorno									
Transmisor	Clave									
	Regulador									
	Palanca secundaria									
Autonomo	Autónomo									
Salida	Objetivo									
	Resultante									

FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.



En el caso de Matiguás tampoco se producen desplazamientos significativos en las clasificaciones, según resultan de las influencias directas o indirectas. Como hemos indicado anteriormente, esta relativa ‘estabilidad’ en los resultados es muestra de la probable confusión en el momento de rellenar la matriz de influencias directas durante los talleres de prospectiva, al considerar relaciones indirectas como si fueran directas. Insistimos en que esta confusión no invalida los resultados, aunque resta capacidad explicativa a las influencias directas.

Los *elementos de entrada*, condicionantes de los cambios en Matiguás, son tres: la identidad local (*Ident*), la distribución de los asentamientos humanos (*Asenta*) y la dotación de infraestructuras viales (*Infraest*).

Aún ejerciendo la misma motricidad sobre el sistema que *Pobrez* (como elemento clave), la posibilidad de incidir sobre estas variables de entrada es reducida lo que puede convertirlas en ‘cuellos de botella’ para el territorio. Matiguás se beneficia, en su comunicación con otros municipios, de la posición como zona de paso desde el resto del país hacia Río Blanco y el norte de la RAAN. El mayor problema radica en el interior del territorio, en las comunidades rurales, donde reside más del 75% de la población (*Asenta*) y se genera la riqueza económica endógena. La insuficiencia del tejido vial (*Infraest*) es crítica para articular el territorio, sea para garantizar el acceso a bienes y servicios o bien para ampliar y profundizar los intercambios productivos y comerciales. Nos encontramos ante zonas aisladas, no sólo del acceso a bienes y servicios, sino también ante cualquier influencia del exterior. Este aislamiento se convierte en un factor impermeabilizador a cambios culturales (*Ident*) en la población afincada en estas comunidades, reforzado por la aparente estabilidad en estos asentamientos y los limitados movimientos migratorios apreciados.

Véase que se trata de elementos que ofrecen un escaso margen de acción a los agentes locales. El alcance de las mejoras necesarias para articular los núcleos intracomarcales de forma sostenida (*Infraest*) refuerza la dependencia de las inversiones externas. *Ident* es claramente una ‘variable lenta’ y *Asenta* responde al fuerte vínculo entre las estrategias vitales y productivas en la población de las comunidades. Un alto porcentaje mantiene su residencia estable en las propias explotaciones. Véase que en los territorios anteriores, *Ident* y *Asenta* manifestaban una cierta dependencia que abría alguna oportunidad a la inducción de cambios. En el caso de Matiguás la posibilidad de influir en estos elementos es muy limitada.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	469/516



Como *elementos transmisores*, de mayor a menor valor estratégico para los cambios en el territorio, aparecen *Pobrez*, *Tierra*, *Sociab* y *Adminis* como elementos clave.

La composición de los *elementos clave* resulta especialmente significativa. Estos elementos aglutinan altos valores de motricidad y de dependencia; por tanto, tienen una alta capacidad para perturbar el sistema. Tres de los elementos clave del sistema de Matiguás pertenecen al subsistema de las Condiciones supraterritoriales. Sugiere un territorio muy condicionado por factores exógenos clave para la actividad económica fundamental (*Tierra*) y para la gestión pública del territorio (*Adminis* y *GobLoc*). Entre los factores endógenos, *Pobrez* no es únicamente un efecto o consecuencia, sino que adquiere un rol clave por la influencia que ejerce sobre otros elementos (véase su elevada motricidad). La elevada motricidad se traduce en un fuerte impacto de la pobreza, no sólo como consecuencia, sino como condicionante de cualquier proceso de transformación territorial.

Al igual que en Camoapa, la distribución de la tierra emerge como una cuestión pendiente. Su alta motricidad se asimila a la resultante en los recursos naturales (*RecNatur*), aun siendo éste un elemento de salida. Nuevamente, la intensa base territorial de la actividad agrícola y la preponderancia del modelo extensivo en las explotaciones agrícolas se hace evidente.

En términos análogos, *Sociab* – calificada como una dotación del territorio – también se sitúa en una posición crítica, señalando la extraordinaria relevancia de la propensión de la población a la acción colectiva para provocar o entorpecer cambios en el territorio. La *Sociab* ya indicamos que es un aspecto fundamental para incidir en la gestión colectiva en ciertas áreas (como el agua potable o la educación), resultado de los modelos de descentralización de estos servicios públicos.

La posición de *Adminis* evidencia la escasa cobertura de las administraciones públicas, con un mayor sesgo hacia la presencia técnica, pero posicionando también el impacto que los organismos públicos exógenos tienen sobre el territorio, con un valor estratégico superior al de cualquier agente local.

Con menos incidencia, pero también fundamental por su habilidad para transmitir impactos, aparecen *GobLoc* y *Repres*. De entre los elementos con un impacto aún menor (*Lider*, *Media*, *Capit*, *AC_GobSoc*) es sintomático que aparezcan los dos procesos de transformación que incluimos en el sistema territorial, *Modern* y *Divers*.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	470/516



Como señalamos en el apartado anterior, la institucionalidad local juega un papel marginal y sus elementos integrantes no son percibidos como factores dinamizadores del territorio, a la vista de su escasa motricidad. Su posicionamiento como *variables de pelotón* (*Repres*, *AC_GobSoc* como variables reguladoras y *Lider* como ‘palanca secundaria’), conjugando niveles medios tanto de motricidad como de dependencia, los convierte en elementos que consiguen transmitir una cierta influencia cuando se incide sobre ellos.

El subconjunto de *elementos autónomos* está integrado exclusivamente por elementos institucionales (entre ellos *OrgProfes*) y por el factor de los flujos emigratorios (*Emigr*).

Como verificamos en los territorios anteriores (excepto en el caso de la acción entre gobiernos locales), la acción conjunta entre agentes de diferentes esferas institucionales tampoco resulta relevante. Incluso la iniciativa de asociativismo municipal en Matagalpa, bastante incipiente cuando realizamos el estudio, apenas tiene alguna incidencia en Matiguás.

En cuanto a *Emigr*, estos flujos de migraciones no han repercutido en cambios territoriales. Tratándose de una de las zonas más deprimidas de la región Central nicaragüense, el posicionamiento de *Emigr* como un elemento autónomo y relativamente ajeno a las dinámicas de cambio en el territorio, podríamos valorarla como un resultado ‘contraintuitivo’ del análisis estructural. Sin embargo, consideramos este resultado coherente con el punto de inflexión en los flujos migratorios identificado en el diagnóstico territorial. El conflicto bélico y el proceso de reforma agraria en los ochenta provocaron un flujo migratorio intenso durante esa década en el territorio, alimentado posteriormente con la venta de tierras por un número importante de los beneficiarios del proceso reformista. No obstante, parece existir desde esta última década una estabilización de los flujos migratorios y, en cualquier caso, no representa un elemento de cambio fundamental para el territorio.

Por último, las percepciones en torno a las expectativas del territorio señalan de manera inequívoca los intereses o expectativas del sistema: *Extern*, *Servic* y *RecNatur*.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	471/516



Las *variables objetivo* funcionan como indicadores de las aspiraciones que orientan los cambios en el territorio. Las consideramos representativas de las prioridades territoriales. De un lado, la mejora de los servicios públicos básicos (*Servic*), vistas las graves carencias que deben afrontar la mayor parte de la población en esta materia (sea por el analfabetismo, por el acceso y permanencia de la población en edad escolar a los centros escolares, o por la posibilidad de recibir atención médica). También los recursos naturales (*RecNatur*) se convierten en una preocupación, tanto por su aprovechamiento como recursos fundamentales para las posibilidades económicas de desarrollo en el territorio, como por los problemas medioambientales que originan precisamente su aprovechamiento desmedido y el asentamiento de la población en las zonas de interior del territorio. Se reafirma la importancia de la base territorial para la actividad agraria. La posición de los agentes e intervenciones exógenos (*Extern*) sugieren la insuficiente capacidad endógena para dinamizar el territorio y atender las carencias de la población.

Concluimos de esta manera la segunda etapa de nuestro análisis del territorio. Hemos expuesto los resultados del análisis estructural de prospectiva aplicado en los cuatro territorios estudiados, interpretando los elementos territoriales en los resultados de MICMAC a la luz de las evidencias obtenidas en los diagnósticos territoriales.

9.7. COMPARACIÓN ENTRE TERRITORIOS

En este apartado esbozamos las características comunes a los cuatro territorios, indistintamente de cuáles sean los rasgos emergentes de que disponen.

9.7.1. Comparación entre los cuatro territorios por subsistemas

En este primer momento representamos las proporciones de motricidad y de dependencia de cada subsistema territorial, como pares de valores, en un plano cartesiano (a modo de plano de motricidad-dependencia): las proporciones por motricidad en el eje de ordenadas y por dependencia en el eje de abscisas. Obtenemos dos representaciones: una para las proporciones por influencias directas (Gráfico 9.9) y otra por influencias indirectas (Gráfico 9.10).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	472/516


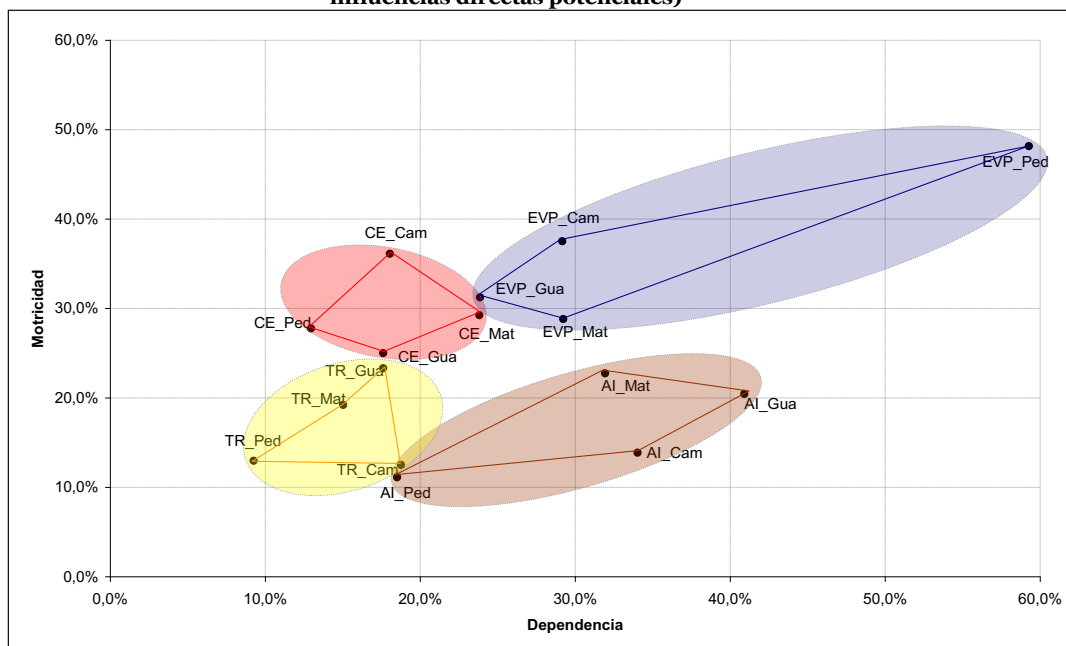
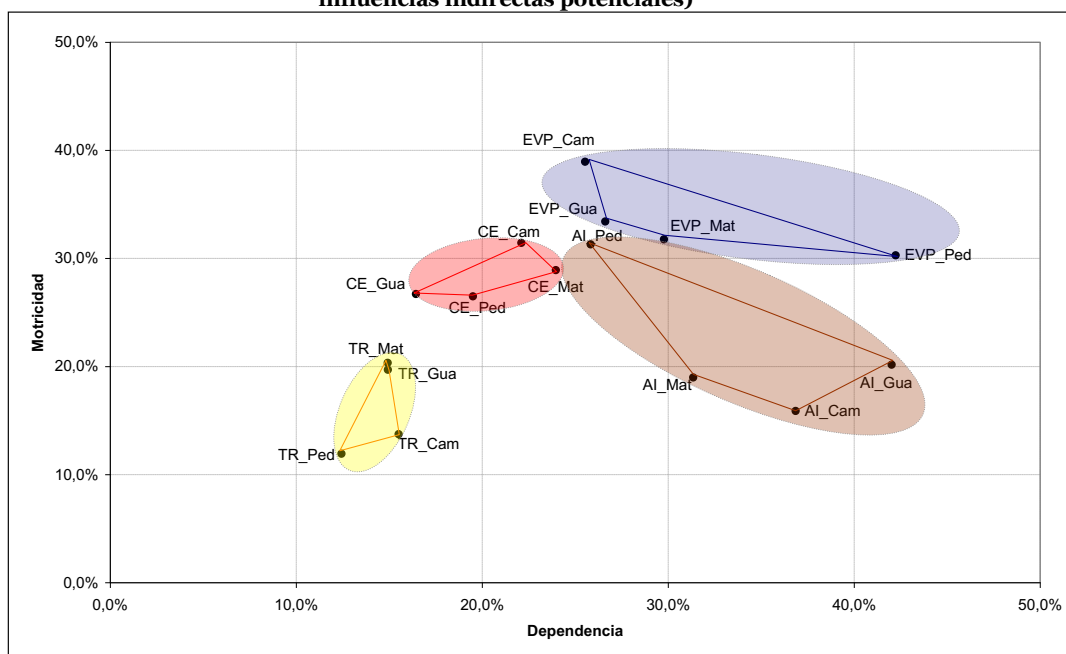


Gráfico 9.9: Plano de motricidad-dependencia de los subsistemas territoriales (por influencias directas potenciales)



LEYENDA: TR: Recursos territoriales; EVP: Estrategias de vida y producción; CS: Condiciones supraterritoriales; AI: Acuerdos institucionales. *Pedr*: Valle de Pedroches; *Gua*: Valle del Guadiato; *Cam*: Camoapa; *Mat*: Matiguás. Los colores indican clases de variables: el *rosa*, elementos determinantes; el *amarillo*, elementos autónomos; el *azul oscuro*, elementos clave; el *morado*, elementos objetivo. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Gráfico 9.10: Plano de motricidad-dependencia de los subsistemas territoriales (por influencias indirectas potenciales)



LEYENDA: TR: Recursos territoriales; EVP: Estrategias de vida y producción; CS: Condiciones supraterritoriales; AI: Acuerdos institucionales. *Pedr*: Valle de Pedroches; *Gua*: Valle del Guadiato; *Cam*: Camoapa; *Mat*: Matiguás. Los colores indican clases de variables: el *rosa*, elementos determinantes; el *amarillo*, elementos autónomos; el *azul oscuro*, elementos clave; el *morado*, elementos objetivo. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	473/516



En ambos gráficos hemos unido los puntos de cada subsistema entre sí. Los resultados evidencian una distribución relativamente ordenada de las coordenadas en el plano, en función del subsistema al que se asocian.

Siguiendo la tipificación utilizada para los planos de motricidad-dependencia, observamos que los puntos del subsistema de Condiciones supraterritoriales (CS) se sitúan a modo de *entrada*; los puntos del subsistema de Recursos territoriales (TR) se encuentran en la posición de *autónomos*; los puntos del subsistema de Estrategias de vida y de producción (EVP) en la posición de *transmisores* y los puntos del subsistema de Acuerdos institucionales (AI) como *salida* del sistema.

Obviamente esta similitud en la distribución no impide que cada territorio presente situaciones particulares. De éstas las más evidentes afectan a los puntos por EVP y por AI en Pedroches, tanto por influencias directas como indirectas.

En nuestra opinión sugieren un patrón común en la función que desempeñan estos subsistemas en las transformaciones y dinámicas de cambio en una zona rural.

- La posición de *entrada* del subsistema Condiciones supraterritoriales (CS) sugiere que estos sistemas están condicionados por las influencias de factores externos, fuera del alcance o de la incidencia de los agentes locales (lo que implica una dependencia menor) y con un impacto considerable en la senda de las transformaciones territoriales (motricidad media-alta). Ya indicábamos en la revisión teórica que, en última instancia, las fuentes de cambio institucional son exógenas a cualquier sistema social (North, 1993). Como tales y según este patrón, las fuentes exógenas de cambio institucional corresponden a un subsistema de *entrada* al territorio, ajenas a las influencias del sistema pero con una importante capacidad de impactar en él y condicionar sus dinámicas.
- El subsistema Recursos territoriales (TR) corresponde a lo que denominamos 'variables lentas', arraigadas, rasgos propios e inherentes a cada territorio. Reflejan la idiosincrasia específica de cada territorio, sea en forma de actitudes colectivas o de rasgos propios del medio natural. Su posición como *autónomo*, próxima al entorno o incluso a las 'palancas secundarias', transmite la idea de factores subyacentes a las dinámicas territoriales. Este subsistema puede o no condicionar los cambios en una zona rural en la medida que la sociedad local introduzca innovaciones, por ejemplo, sea capaz de romper con valores tradicionales e incorpore hábitos culturales más 'modernos' o adopte nuevas tecnologías para aprovechar unas condiciones naturales difíciles.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	474/516



- Estas decisiones innovadoras corresponden al subsistema Estrategias de vida y de producción (EVP), posicionado como *transmisor*. La lógica de la diagonal estratégica indica que en EVP confluyen el impacto de las Condiciones supraterritoriales y de los Recursos territoriales, subsistemas que afectan a los medios de vida de la población. Este subsistema EVP se convierte en el engranaje fundamental del sistema territorial pues refleja la capacidad del territorio para aprovechar las oportunidades o transformar las limitaciones resultantes de CS y TR.
- El subsistema Acuerdos institucionales (AI) queda relegado a la posición de *salida*, como objetivo o resultado de las dinámicas territoriales. Recoge una manifestación de la capacidad territorial para dotarse de masas críticas de agentes locales. La capacidad para catalizar transformaciones podría responder al patrón observado en Pedroches (AI_Ped), cuyo subsistema institucional adquiere relevancia cuando consideramos también las influencias indirectas.

9.7.2. Comparación entre los cuatro territorios por elementos

En este momento, realizamos la comparación a escala de elementos territoriales. Para ello confrontamos la posición ocupada por cada elemento en el plano de motricidad-dependencia de cada territorio e identificamos las coincidencias.

Si un elemento ocupa la misma posición en los cuatro territorios, asignamos un '4'; si sólo en tres territorios, un '3' y así sucesivamente para '2' y '1'. A efectos de simplificar el análisis, hemos utilizado la clasificación de cuatro posiciones ya utilizada en los análisis individuales (de entrada, transmisor, de salida o autónomo), tanto para influencias directas como indirectas. El resultado lo hemos reflejado en la Tabla 9.4.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	475/516



Tabla 9.4: Tipificación comparada de los elementos territoriales entre los cuatro casos

		(1) Por influencias directas				(2) Por influencias indirectas			
		Entrada	Transmisor	Salida	Autónomo	Entrada	Transmisor	Salida	Autónomo
TR	RecNatur		3	1			2	1	1
	Ident	1	3			1	3		
	Sociab		2	1	1		3	1	
EVP	Pobrez		2	2			2	2	
	Asenta	3	1			2	2		
	Emigr	1	2		1	1	2		1
	Capit		2		2		4		
	Divers	1	2	1			2	1	1
	Modern		2	1	1		3		1
	Media	1	1		2	1	3		
CS	Servic	1	1	1	1	1	1	1	1
	Infraest	2	2			2	2		
	Adminis		3		1	2	2		
	GobLoc	1	3				4		
	Tierra	1	3			1	3		
AI	Repres		2	1	1		2	1	1
	OrgProf				4		1		3
	Lider		1		3	1	2		1
	AC_GobPriv			1	3			1	3
	AC_GobSoc		1	1	2		2	1	1
	AC_PrivSoc				4				4
	AC_Gob		1	1	2		3		1
	AC_Priv			1	3			1	3
	Extern		2	2			2	2	

LEYENDA: Los valores 1,2,3 y 4 indican el número de territorios en los que los elementos ocupan la posición indicada (de entrada, transmisor, de salida o autónomo). TR: Dotación de Recursos territoriales; EVP: Estrategias de Vida y de Producción; CS: Condiciones Supraterritoriales; AI: Acuerdos Institucionales. FUENTE: Elaboración propia, con datos de MICMAC.

Consideramos de interés no sólo las coincidencias en los cuatro territorios, sino también en tres, pues en este caso estará presente al menos uno de los territorios foráneos (sea andaluz o nicaragüense).

Una primera aproximación evidencia un escenario más similar entre los cuatro territorios si atendemos a las influencias indirectas (13 valores '3' y '4' en la columna 2) que a las directas (9 valores '3' y '4' en la columna 1).

Ello implica que las similitudes en estos sistemas territoriales se encuentran en la lógica subyacente a las influencias más visibles.

Obsérvese también que las coincidencias corresponden prácticamente a los elementos posicionados como 'transmisores' y como 'autónomos'. De las 9 coincidencias por influencias directas, 3 son en elementos transmisores y 5 en autónomos; de las 13



coincidencias por influencias indirectas, 9 son en elementos transmisores y 4 en elementos autónomos. Las coincidencias se producen en los elementos situados sobre la diagonal estratégica de los sistemas¹.

Esto significa que con independencia de cuáles sean los determinantes o los condicionantes que afectan a estos territorios (elementos de ‘entrada’) o de cuáles sean los objetivos, expectativas y dirección hacia la que se orienta el sistema (elementos de ‘salida’), existen similitudes en algunos de los elementos ‘correos’. En otras palabras, en los cuatro territorios aparecen similitudes en los elementos con capacidad de generar efectos multiplicadores.

Podemos afirmar que las similitudes en la lógica subyacente de estos territorios corresponden, no a los condicionantes o las aspiraciones más evidentes de las dinámicas territoriales, sino a la mecánica endógena de su funcionamiento como sistemas socioecológicos.

Nos detendremos en los elementos que consideramos más relevantes para nuestro análisis.

Aparentemente la distribución de los asentamientos humanos (*Asenta*) es el elemento que condiciona, como *elemento de entrada*, las dinámicas territoriales en tres de los territorios.

En efecto, vimos que en las dos zonas andaluzas y en Matiguás (también en Camoapa, aunque con matices) la dispersión representaba un handicap, en distinto grado, para garantizar una prestación eficiente de servicios públicos y distribuir en el conjunto del territorio los beneficios del dinamismo en los núcleos motores. En las zonas nicaragüenses la coincidencia entre la explotación y el lugar de residencia es una opción común en porcentajes considerables de la población. Al considerar las influencias indirectas, *Asenta* es un elemento determinante sólo en los casos nicaragüenses. Aún estando también frente a territorios con un único núcleo principal, en los casos andaluces el medio natural es mucho menos agresivo y la orografía mucho menos agreste, facilitando la comunicación entre núcleos secundarios. Esto es así, en especial, en Pedroches, donde los núcleos de Hinojosa,

¹ Recuérdese que esta diagonal corresponde a la bisectriz que parte del origen del plano de motricidad-dependencia y atraviesa el plano hasta el extremo opuesto. En esta diagonal se posicionan elementos en los que confluye una motricidad y una dependencia que, simultáneamente, permite incidir sobre ellas y provocar impacto en el sistema. Cuanto más alejado del origen se encuentra un elemento situado en esta diagonal, más estratégico resulta para el sistema.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	477/516



Pozoblanco y Villanueva actúan a modo de eje distribuidor de la actividad comarcal entre los núcleos menores. Creemos que ello explica que sea el único caso en el que *Asenta* se mantiene en una posición menos estratégica, como palanca secundaria. En Guadiato, la actividad en los núcleos de Peñarroya-Pueblonuevo y de Belmez carecen de la articulación con el resto del territorio encontrada en la comarca vecina, y el primero, como núcleo históricamente dinámico de la comarca, creemos que no ha procurado una distribución equilibrada de la actividad comarcal. En Camoapa el surgimiento de centros secundarios pudiera facilitar la articulación de comunidades aisladas con el núcleo urbano. Matiguás es el territorio con las condiciones orográficas más complejas para articular el conjunto territorial; el núcleo principal tampoco dispone de una actividad suficiente (social, política, económica) para dinamizar el territorio ni existen núcleos intermedios que sirvan de enlace con las comunidades dispersas.

Como *elementos transmisores*, una primera lectura de la tabla comparativa nos señala tres elementos comunes. No existe ninguna coincidencia en los cuatro territorios.

RecNatur y *Tierra* aparecen como elementos ‘correa’ en las cuatro zonas.

En nuestra interpretación sirven como indicador de la importancia de la actividad agraria, y más específicamente, de la relevancia de los patrones extensivos en las explotaciones agrarias. Cuanto más peso tienen las explotaciones extensivas en la estructura agraria, más estratégico resulta este elemento (mayor valor por motricidad y por dependencia por influencias indirectas). Así sucede en Matiguás y Camoapa (*Tierra* es elemento clave), mientras que en Pedroches queda como palanca secundaria y en Guadiato como elemento de entorno (entrada), sintomático de la relativa importancia de la actividad agraria para el conjunto de la comarca.

Los otros dos elementos transmisores comunes son la identidad local (*Ident*), la organización administrativa territorial (*Adminis*) y las administraciones locales (*GobLoc*).

El primer elemento señala una variable lenta, cuyo impacto en las transformaciones de una sociedad cada vez resulta menos cuestionado. La variable ‘cultural’ de los sistemas aparece como transmisor, con cierta dependencia e influenciado en los tres territorios que disponen de al menos un rasgo emergente (Pedroches, Guadiato, Camoapa). Únicamente en Matiguás *Ident* se sitúa como variable de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	478/516



entrada, determinante, en las dos clasificaciones y como tal, escasa o difícilmente influenciable. Recuérdese que Matiguás es el territorio con mayores dificultades para comunicar a las comunidades rurales, con un mayor porcentaje de población asentada en estas comunidades y con tasas de analfabetismo más elevadas. Todo ello podría estar influyendo en la escasa influenciabilidad de *Ident*.

La organización administrativa territorial (*Adminis*) señala el impacto y la dependencia de la administración pública supraterritorial en cada territorio. Estos organismos determinan en algunos casos la explotación de recursos naturales que suponen activos críticos del territorio (como sucede en Guadiato), o bien resuelve la aplicación de fondos públicos para resolver carencias en servicios, en la red vial o ayudas para la instalación de inversores para reactivar la economía municipal (como pudiera ser el caso de Camoapa y Matiguás). Únicamente en estas tres zonas *Adminis* actúa como elemento transmisor; en Pedroches actúa como elemento autónomo (es el único elemento en el que existe 'control interno').

Las influencias indirectas muestran un escenario aún más sugerente. En Guadiato y Matiguás se hace más evidente el valor estratégico del impacto de las administraciones públicas supraterritoriales (*Adminis* como transmisores, regulador en Guadiato y clave en Matiguás). En las únicas zonas con capacidad de incidencia (Pedroches, Camoapa) con habilidad para trascender e impactar fuera del territorio, *Adminis* actúa como elemento de entrada (entorno).

Ello nos hace concluir que en los dos primeros las estrategias de desarrollo y las transformaciones territoriales están más supeditadas a los escenarios trazados y los recursos asignados desde instancias públicas externas. Por el contrario, Pedroches y Camoapa aparecen como sistemas cuyas dinámicas de cambio resultan más autónomas del impacto externo. Los gobiernos locales se convierten en los principales agente dinamizadores de las zonas estudiadas. Los análisis realizados vinculan su capacidad de acción queda supeditada a los recursos disponibles, competencias y la capacidad de los recursos humanos; a la habilidad para movilizar y actuar conjuntamente con otros agentes, o para constituir una acción conjunta eficaz con otros gobiernos locales y al apoyo provisto por organismos públicos intermedios (provinciales, autonómicos en el caso andaluz y departamentales en el caso nicaragüense). Un aspecto adicional a tener en cuenta sería la base tributaria local al alcance (en función del dinamismo territorial).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	479/516



En los territorios andaluces instrumentos como las Mancomunidades han servido para solventar las debilidades y carencias en ayuntamientos de pequeñas dimensiones, además de gestionar servicios municipales económicamente insostenibles a pequeña escala. Debemos también considerar el apoyo desde las administraciones públicas provincial y autónoma en la viabilidad de estas iniciativas. Esta estrecha relación entre los ayuntamientos y las iniciativas asociativistas tiene fiel reflejo en las posiciones ocupadas por *GobLoc* y *AC_Gob*, entre los cuales observamos una correlación.

La Mancomunidad del Valle de los Pedroches se posiciona como un agente fundamental para la comarca (clave), mientras los ayuntamientos pierden valor estratégico (reguladores). La Mancomunidad del Alto Guadiato² se sitúa como palanca secundaria, con menor valor estratégico que la acción individual de los ayuntamientos (clave). En Camoapa ambos elementos son 'palanca secundaria', probablemente por la etapa germinal en la que se encuentra la Asociación Municipalista de Boaco y el proceso de consolidación institucional en el ayuntamiento camoapense. En Matiguás, la práctica inactividad de la asociación municipalista departamental traslada toda la carga del impacto y la dependencia al ayuntamiento matigüense. A pesar de sus carencias, la debilidad del tejido institucional en el municipio matagalpino lo convierte en el único agente local con la competencia y responsabilidad de incidir en el territorio.

Las influencias indirectas nos ofrecen una mayor coincidencia en los elementos estratégicos de la aparente. De ellos destacan los movimientos de capital de los hogares (*Capit*) y las administraciones locales (*GobLoc*).

En distinto grado, la disponibilidad de renta monetaria sirve como dinamizador de la economía territorial e incentivan la aparición de nuevos establecimientos y negocios como respuesta a la demanda y capacidad de compra en la población. Así se ha podido observar en Camoapa, en Pedroches (aunque su relevancia actual como factor dinamizador se haya reducido) y en Guadiato. En este caso, las sustanciosas prejubilaciones a un porcentaje elevado de asalariados ha tenido un efecto negativo al desincentivar la iniciativa empresarial entre la población activa y alimentar actitudes rentistas. En Matiguás, a falta de ayudas directas a las rentas

² Sobre esta iniciativa ya indicamos las dificultades encontradas para incorporar al conjunto de municipios comarcales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	480/516



agrarias (como ha sucedido en los casos andaluces) el limitado tejido de instituciones bancarias y las rigideces para ampliar la base de productores objeto de crédito entorpecen la circulación de una mayor masa monetaria en el municipio. Entre la población con cierto capacidad de renta, los centros comerciales son Managua, Matagalpa y, en menor grado, Río Blanco. Más allá de los establecimientos comerciales proveedores para la actividad agraria, el tejido de negocios en el núcleo urbano es muy precario y menos dinámico que el existente en el municipio de Río Blanco.

Esta visión comparada también nos confirma la relevancia del desarrollo agrícola en estas zonas. La modernización de las explotaciones agrarias (*Modern*) aparece como un elemento dinamizador en las zonas que hacen de esta actividad un eje central del desarrollo.

Únicamente en Guadiato queda apartado a un segundo plano (como autónomo), lo que evidencia su escasa relevancia comarcal. En Pedroches se convierte en uno de los elementos clave. La aparente escasa transformación e inversiones en la mejora de las explotaciones (véase que, según las influencias directas, sigue percibiéndose como ‘objetivo’ del territorio) han sido suficientes para convertirlas en elementos transformadores. Hay que tener en cuenta los importantes incentivos públicos disponibles (vía ayudas directas) para invertir en la revalorización de las explotaciones.

En las zonas nicaragüenses el alcance de la modernización es menor (en ambas aparecen como ‘palancas secundarias’). Aún tratándose de un proceso que incide directamente en los medios de vida rurales, en la dinámica territorial aparece como un aspecto de relevancia estratégica menor. Ello nos sugiere ‘cuellos de botella’ para cometer estos cambios en las fincas. Como señalamos en los diagnósticos territoriales³, las explotaciones enfrentan problemas en su gestión que abarcan un abanico de aspectos estructurales (dimensión de la explotaciones, rigidez en la financiación externa), de aprovisionamiento (carestía de los insumos para la producción), de comercialización (saturación de los mercados locales, estrechez en el mercado de intermediarios) y de gestión (limitantes para autofinanciarse, rigideces en la gestión de la unidad productiva). La apertura de nuevos mercados

³ Véanse apartados sobre las limitantes y opciones para las estrategias de producción en los diagnósticos de Camaopa y Matiguás.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	481/516



impulsada por algunas cooperativas camoapenses pudiera servir como fuente de incentivos para acometer las inversiones necesarias y adecuar las explotaciones a los nuevos estándares de calidad. En Matiguás existen programas innovadores que retribuyen prácticas silvopastoriles para la captura de CO₂, con un alcance limitado en términos de beneficiarios y que no demandan una modernización de las fincas. Las experiencias negativas en el pasado en torno a iniciativas cooperativistas entorpecen en este municipio la réplica de la experiencia camoapense.

Por último, las fuentes de información y medios de comunicación (*Media*) también se convierten en un elemento dinamizador e influenciable, aunque su alcance se haga evidente a largo plazo.

En las zonas andaluzas, las iniciativas de desarrollo son valoradas al acercar normativas, subvenciones, programas de apoyo a los empresarios agrícolas y ayudas al autoempleo a otros colectivos. Centros de formación especializados como la Escuela de Minas en Belmez o las escuelas de empresas también generan transformaciones. Los medios locales también juegan un papel fundamental en la movilización social (como sucedió a comienzos de los noventa a raíz de la instalación del cementerio nuclear, para la demanda de hospitales comarcales, para el apoyo a la reconversión industrial – en el núcleo peñarriblense –o, más recientemente, para reclamar una parada del AVE en Villanueva de Córdoba que beneficie a la comarca pedrochense).

Para los resultados obtenidos en los casos nicaragüenses no encontramos una explicación coherente con los diagnósticos territoriales. En Camoapa las iniciativas de desarrollo son las principales fuentes de información en las comunidades rurales, amén de una sede de la Universidad Nacional Agraria que se convierte en un centro formativo profesional para la juventud comarcal de renta media y baja. No existen medios de comunicación locales que abarquen al conjunto territorial, aparte de los medios televisivos nacionales y un proveedor de TV por cable para el municipios. En Matiguás es aún más escasa esta difusión de información, si obviamos la generada por los organismos de desarrollo asentados en el municipio y que incide en las zonas de intervención, entre las cuales, también hay que considerar las misiones diocesanas evangélicas y católicas en las comunidades. No existen centros formativos medios y técnicos ni medios de comunicación locales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	482/516



Por último quedan como *elementos autónomos*, un número importante de los elementos institucionales. Resulta revelador que la escasa relevancia de los agentes privados para la dinamización territorial en los cuatro casos (*OrgProfes*, *AC_PrivSoc*, *AC_Priv*, *AC_GobPriv*).

Únicamente en Pedroches encontramos un tejido organizativo profesional (*OrgProfes*) cuyo impacto parece trascender la actividad económica para abarcar el conjunto territorial. Esto puede deberse a la implicación en las iniciativas de desarrollo, el impulso a la terciarización de la economía comarcal, entre otras acciones. En cualquier caso el papel fundamental es ejercido por la administración pública local, con los matices expuestos al analizar *GobLoc*.

Creemos muy sintomática la posición de estos elementos institucionales, junto a *Repres* y *AC_GobSoc*, como elementos de salida en Guadiato. Creemos que en este territorio es manifiesta la aspiración de la acción conjunta entre los agentes locales como un medio imprescindible para la dinamización comarcal. La escasa confianza en la acción política (téngase en cuenta la subordinación a la administración pública supraterritorial y la escasa autonomía territorial que señalamos al analizar *Adminis*) se traduce en una necesidad de actuación consensuada entre los agentes locales para reforzar los intereses endógenos frente a las decisiones externas. Sin embargo, incluso una acción conjunta como la resultante de la Mancomunidad del Alto Guadiato o en los dos Grupos de Acción Local comarcales, evidencian una escasa capacidad motriz de estos agentes locales. Aún contándose con el mismo ‘instrumental institucional’ que en Pedroches, existen importantes diferencias en el alcance de su acción. Existe un ‘cuello de botella’ crítico que afecta a los propios agentes locales, percibidos como la solución necesaria a la crisis comarcal, pero incapaces de articular una acción conjunta dinamizadora del territorio.

Los liderazgos locales (*Lider*) o los referentes no aparecen como elementos fundamentales aunque su impacto se refuerza con las influencias indirectas (sea como entorno en Pedroches o como palanca secundaria en Guadiato y Matiguás). No encontramos figuras representativas actuales que actúen como dinamizadores de los territorios estudiados. En el caso de Pedroches sugiere referentes históricos.

Por último, la acción conjunta entre los gobiernos locales (*AC_GobLoc*) se convierte en el único elemento institucional con un valor estratégico notable para la transformación territorial, excepto en Matiguás.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	483/516



La acción y las dificultades de la Mancomunidad en los territorios andaluces ya han sido expuestas. En Camoapa el impulso a la iniciativa departamental está siendo apoyada. Al encontrarse en una fase inicial, pudiera resultar prematuro el impacto manifiesto, aunque se trate de una estrategia prometedora para la dinamización.

9.8. SÍNTESIS: LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ELEMENTOS TERRITORIALES A LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS

En este último apartado realizamos un ejercicio de síntesis. En el capítulo previo calificamos a cada territorio según dispusiera o no de rasgos emergentes. En este capítulo hemos averiguado qué función desempeñan los elementos en cada sistema territorial. Para terminar indagaremos en la contribución de los elementos territoriales, según su funcionalidad, a los rasgos emergentes de cada zona rural. Esto es, exploraremos qué condiciones y capacidades pudieran estar afectando, de forma positiva o negativa, a la resiliencia en cada zona rural.


No debe entenderse que la disponibilidad o carencia de un rasgo resulta de la adición de contribuciones individuales por elemento. Dado que la calificación de los rasgos es un resultado de nuestra interpretación de cada territorio, no estamos en condiciones de brindar conclusiones irrefutables. No obstante, del estudio y conocimiento de cada medio sí podemos ofrecer una interpretación propia sobre qué tipo de contribución estarían haciendo elementos a cada rasgo.

Para esta recapitulación final nos hemos limitado a aquellos elementos más significativos de cada caso, conforme a los diagnósticos realizados y a la argumentación precedente.

9.8.1. Contribución de los elementos territoriales en el Valle de los Pedroches

Utilizamos el Cuadro 9.6 para la recapitulación en el Valle de los Pedroches. El cuadro contiene el aporte que realiza cada elemento a los rasgos emergentes, atendiendo a la función en el sistema territorial y a la interpretación previa. En la última fila recogemos la calificación asignada a la disponibilidad de cada rasgo.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	484/516



Cuadro 9.6: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en el Valle de los Pedroches

		CONTRIBUCIÓN A RASGOS EMERGENTES			
FUNCIÓN	ELEMENTO	Potencial	Control interno	Capacidad de articulación	Capacidad de incidencia
ENTRADA					
Determinante	Dotación de infraestructuras viales (<i>Infraest</i>)	-			
Entorno	Liderazgos locales (<i>Lider</i>)	+	+	+	+
TRANSMISORES					
Clave	Acción conjunta entre gobiernos locales (<i>AC_Gob</i>)		+	+	+
Clave	Flujos emigratorios (<i>Emigr</i>)	-			
Clave	Intervenciones exógenas (<i>Extern</i>)		+	+	
Clave	Identidad local (<i>Ident</i>)	+	+		
Clave	Modernización de explotaciones agrarias (<i>Modern</i>)	+	- / +		
Regulador	Administraciones locales (<i>GobLoc</i>)		+	+	
Palanca secundaria	Distribución de asentamientos humanos (<i>Asenta</i>)		+		
AUTÓNOMAS					
Autónoma	Dotación del medio natural (<i>RecNatur</i>)	- / +			
Autónoma	Tejido organizativo profesional (<i>OrgProfes</i>)		- / +	- / +	
Autónoma	Acción conjunta con sector privado (<i>AC_Priv, AC_GobPriv, AC_PrivSoc</i>)		- / +	- / +	- / +
SALIDA					
Objetivo	Bolsas de pobreza y exclusión (<i>Pobrez</i>)	+			
Resultante	Diversificación de actividades económicas (<i>Divers</i>)	+	- / +		
DISPONIBILIDAD DE RASGOS EMERGENTES		SI	SI	SI	SI

LEYENDA: (-) carencia, efecto negativo; (- / +) heterogéneo, variable, indefinido; (+) disponibilidad, efecto positivo. FUENTE: Elaboración propia.

En el Valle de los Pedroches encontramos los cuatro rasgos: potencial, control interno, capacidad de articulación y capacidad de incidencia.

Al *potencial* en el Valle de los Pedroches contribuyen:

- Positivamente,
 - o unos *liderazgos* locales positivos y proactivos, como referentes de acción;
 - o una *identidad local* homogénea, reactiva y marcada por una fuerte confianza en la laboriosidad e iniciativa comarcal;
 - o una *modernización* limitada en la estructura agraria, resultante en un tejido de explotaciones intensivas, y beneficiada de manera sostenida por importantes incentivos públicos, pero que regenera el potencial comarcal;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	485/516



- la incidencia en la reducción de *bolsas de marginalidad* y exclusión, aspecto que apenas revierte en otras dinámicas del territorio;
- y una *diversificación económica* como aspiración del territorio, que cuenta con importantes ayudas públicas.
- Negativamente,
 - el *déficit viario* al interior y con el exterior aumentó un aislamiento territorial que, a pesar de las difíciles *condiciones naturales*, ha servido como revulsivo para homogeneizar una idiosincrasia comarcal y reactivar la comarca con el referente claro de personas e iniciativas endógenas exitosas;
 - y unos *flujos emigratorios* que aún descapitalizan al territorio del potencial humano.

Al control interno contribuyen:

- Positivamente,
 - unos *liderazgos y referentes de acción* y una *acción conjunta entre los gobiernos locales* que estimulan la implicación de la población en la reactivación de la comarca, que refuerzan los valores de arraigo y laboriosidad propias de la *identidad comarcal*;
 - esta acción conjunta entre gobiernos locales también incita a la apropiación territorial de las *iniciativas exógenas* existentes, que se convierten en agentes dinamizadores;
 - unas *administraciones locales* que logran hacer de su acción conjunta una herramienta más eficaz para la transformación territorial que su acción individual;
 - y una *organización de los asentamientos poblacionales* con unos núcleos principales y secundarios que actúan como ejes distribuidores de la actividad en todo el territorio.
- Menos definida consideramos la contribución de la *modernización de estructuras agrarias* muy subsidiada que plantea dudas sobre su sostenibilidad y la autonomía de los agentes locales para realizarla *motu proprio*; un *tejido organizativo privado* supeditado al impulso de los actores públicos pero escasamente relevante para el territorio; y una *diversificación económica* fundamental para la regeneración endógena de potencial, clara aspiración de la comarca, pero también fuertemente subsidiada.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	486/516




A la *capacidad de articulación* contribuyen positivamente, de nuevo, la existencia de liderazgos y referentes comarcales, la acción conjunta e individual de las administraciones locales, las intervenciones externas de desarrollo y formación.

Por último, los principales aportes a la *capacidad de incidencia* provienen, en nuestra opinión, de la acción conjunta entre gobiernos locales y de los liderazgos y referentes locales. La ambivalente relevancia territorial en este rasgo de una iniciativa cooperativista, como la COVAP, apunta a la subordinación de los intereses del conjunto territorial a los propios de una empresa privada.

9.8.2. Contribución de los elementos territoriales en el Valle del Guadiato

Utilizamos el Cuadro 9.7 para la recapitulación en el Valle del Guadiato.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	487/516



Cuadro 9.7: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en el Valle del Guadiato

		CONTRIBUCIÓN A RASGOS EMERGENTES			
FUNCIÓN	ELEMENTOS POR FUNCIÓN	Potencial	Control interno	Capacidad de articulación	Capacidad de incidencia
ENTRADA					
Determinante	Flujos emigratorios	-			
Entorno	Distribución de la propiedad de la tierra	-	-		
TRANSMISORES					
Clave	Distribución de asentamientos humanos		-		
Clave	Identidad local	-	-	-	
Clave	Intervenciones exógenas		- / +		
Clave	Administraciones locales		-	-	-
Clave	Dotación del medio natural	+	-		
Regulador	Organización administrativa territorial		-		-
Regulador	Movimientos de capital en los hogares	-	-		
Palanca secundaria	Acción conjunta entre gobiernos locales			-	-
Palanca secundaria	Liderazgos y referentes locales de acción			- / +	
AUTÓNOMAS					
Autónoma	Diversificación de actividades económicas	-	-		
Autónoma	Modernización de explotaciones agrarias	-	-		
SALIDA					
Objetivo	Representación política (movilización)			- / +	- / +
Objetivo	Bolsas de pobreza y exclusión	-	-		
Resultante	Acción conjunta con sector privado			- / +	- / +
Resultante	Acción conjunta con sociedad civil			- / +	- / +
DISPONIBILIDAD DE RASGOS EMERGENTES		SI	NO	SI	NO

LEYENDA: (-) carencia, efecto negativo; (- / +) heterogéneo, variable, indefinido; (+) disponibilidad, efecto positivo. FUENTE: Elaboración propia.

En el Valle del Guadiato encontramos potencial y capacidad de articulación.

Al *potencial* contribuyen:

- Positivamente, el *medio natural* dispone de un subsuelo con riqueza mineral y unas condiciones agroecológicas difíciles para la agricultura, aunque permiten aprovechamientos forestales y ganaderos.
- Negativamente,
 - o unos *flujos emigratorios* de población activa que merman el potencial humano;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	488/516



- una *distribución de la propiedad de la tierra* ajena a influencias endógenas, y que se traduce en grandes explotaciones asentadas de dehesa y serranas, y pequeñas explotaciones intensivas con escasa generación de valor añadido y que responde a la escasa iniciativa endógena;
- una *identidad local* heterogénea, con actitudes rentistas y poca iniciativa empresarial en el núcleo central, y una mentalidad previsora y aversa al riesgo en zonas agrarias;
- unos elevados montos por prejubilaciones que desincentivan las actitudes emprendedoras en la población activa y las ayudas directas a los productores no revierten en inversiones productivas de alcance;
- en consecuencia, la *diversificación* económica y la *modernización* de las explotaciones tienen una relevancia mínima en las dinámicas del territorio, la menor de los cuatro casos;
- esta ausencia de iniciativas de autoempleo refuerza la precariedad de un grueso de la población activa dependiente de la inversión externa para el acceso a fuentes de empleo y renta.

Al control interno contribuyen:

- Negativamente,
 - la *distribución de la propiedad rústica* que favorece la incidencia de agentes externos en el aprovechamiento del *medio natural*, sea por las grandes explotaciones citadas o incluso para el aprovechamiento del potencial minero y energético;
 - unas *administraciones supramunicipales* reguladoras del uso de ese potencial comarcal y que refuerzan la sensación de subsidiariedad en la población comarcal;
 - una *distribución de asentamientos humanos* en la que el núcleo central concentra la mayor parte de la población, además de propiciar lógicas divergentes de la actividad en las subcomarcas;
 - una *identidad local* que, además de lo mencionado, es anuente a la intervención externa para el aprovechamiento del potencial comarcal;
 - esta anuencia es coherente con la escasa relevancia para el territorio de la *diversificación* económica, agravada por la disponibilidad de altas rentas por prejubilaciones, y la *modernización* de las estructuras agrarias,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	489/516



- de esta forma los intentos para impulsar la apropiación endógena mediante nuevas actividades económicas son poco fructíferos y refuerza la precariedad en la población;
- y unas *administraciones locales* con visiones localistas, con limitantes para generar la apropiación de ese potencial en la población.
- De manera ambivalente valoramos el impacto de las *intervenciones externas*; a la vez que permiten el aprovechamiento del potencial económico central del territorio, también refuerzan las actitudes subsidiarias en la población. En cuanto a las iniciativas de desarrollo, la escasa relevancia de las actitudes emprendedoras socava cualquier esfuerzo en este sentido.

A la *capacidad de articulación* contribuyen:

- Negativamente,
 - una *identidad local* reacia a la cooperación, en especial entre los efectivos agrarios, dada las experiencias negativas en el pasado que condicionan cualquier nueva iniciativa;
 - unas *administraciones locales* ineficaces en la generación de una acción conjunta entre sí mismas y deslegitimadas ante el resto de agentes para impulsarla;
 - una multiplicidad de *iniciativas asociativistas entre ayuntamientos* sintomática de las dificultades para generar unidad de acción en la comarca.
- De manera ambivalente consideramos dos aspectos:
 - Los *liderazgos* y referentes locales cuentan con efectivos asociados a movimientos sindicales, que logran movilizar a la población pero permanecen más sesgados hacia la reivindicación. De esta forma, el impacto en la dinamización comarcal es limitada (palanca secundaria).
 - En términos análogos valoramos el impacto de la *movilización* y de la *acción conjunta entre agentes locales* (del sector privado y de la sociedad civil). La unidad de acción continúa percibiéndose como una aspiración para la reactivación comarcal, pero la falta de referentes y la incapacidad de los gobiernos locales entorpece su realización y efectividad.

En cuanto a la *capacidad de incidencia*, consideramos que son válidas las mismas apreciaciones.

9.8.3. Contribución de los elementos territoriales en Camoapa

Utilizamos el Cuadro 9.8 para la recapitulación en Camoapa.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	490/516



Cuadro 9.8: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en Camoapa

		CONTRIBUCIÓN A RASGOS EMERGENTES			
FUNCIÓN	ELEMENTO	Potencial	Control interno	Capacidad de articulación	Capacidad de incidencia
ENTRADA					
Determinante	Prestación de servicios básicos (<i>Servic</i>)	-	-	+	
Determinante	Distribución de asentamientos humanos (<i>Asenta</i>)	-	-	-	
Entorno	Organización administrativa territorial (<i>Adminis</i>)	-	- / +		
TRANSMISORES					
Clave	Dotación de infraestructuras viales (<i>Infraest</i>)	-	-		
Clave	Bolsas de pobreza y exclusión (<i>Pobrez</i>)	-	-		
Clave	Flujos emigratorios (<i>Emigr</i>)	-	-		
Clave	Distribución de la propiedad de la tierra (<i>Tierra</i>)	-	-		
Clave	Dotación del medio natural (<i>RecNatur</i>)	- / +			
Regulador	Diversificación de actividades económicas (<i>Divers</i>)	+	+		
Regulador	Identidad local (<i>Ident</i>)			-	
Palanca secundaria	Administraciones locales (<i>GobLoc</i>)	-	- / +	- / +	- / +
Palanca secundaria	Acción conjunta entre gobiernos locales (<i>AC_Gob</i>)			- / +	- / +
Palanca secundaria	Modernización de explotaciones agrarias (<i>Modern</i>)	- / +	- / +		
AUTÓNOMAS					
Autónoma	Tejido organizativo profesional (<i>OrgProfes</i>)		-	-	
Autónoma	Acción conjunta con sector privado (<i>OrgProfes, AC_Priv, AC_GobPriv, AC_PrivSoc</i>)		-	-	
SALIDA					
Objetivo	Sociabilidad y articulación social (<i>Sociab</i>)			+	
Resultante	Intervenciones exógenas (<i>Extern</i>)	- / +	-	+	+
DISPONIBILIDAD DE RASGOS EMERGENTES		NO	NO	NO	SI

LEYENDA: (-) carencia, efecto negativo; (- / +) heterogéneo, variable, indefinido; (+) disponibilidad, efecto positivo. FUENTE: Elaboración propia.

En Camoapa encontramos únicamente capacidad de incidencia.

Al *potencial* en Camoapa contribuyen:

- Positivamente, una *diversificación* de la producción comarcal impulsada por iniciativas cooperativistas endógenas, aún de limitado alcance, y de la actividad urbana, aunque esta se encuentra muy supeditada a la actividad agraria principal.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	491/516



- Negativamente,
 - o los déficits en la *prestación de servicios básicos*, sea por las carencias en la cobertura y presencia de las *administraciones supramunicipales*, lejos del alcance de la influencia territorial, o las limitaciones del *gobierno municipal*;
 - o la *distribución de asentamientos humanos*, con un núcleo central situado en un extremo del territorio, aunque está apareciendo núcleos secundarios con potencial para articular partes aisladas;
 - o las *deficiencias viarias* son actualmente el gran déficit para lograr esa conexión de una parte sustancial del territorio con el núcleo central y con el exterior;
 - o una situación grave de *pobreza*, no sólo efecto sino también condicionante de otras dinámicas territoriales;
 - o unos *flujos emigratorios* que continúa socavando el potencial humano, a pesar de una aparente reversión de tendencias pasadas;
 - o y una desigual *distribución de la propiedad rústica* que condiciona la capitalización de un colectivo muy amplio de productores y desaprovecha ese potencial humano del territorio.
- De manera indefinida,
 - o un *medio natural* con amplias extensiones que incentivan las explotaciones extensivas, pero con difíciles condiciones para la diversificación agraria;
 - o las *intervenciones exógenas*, que suplen la insuficiencia en los agentes públicos para paliar las carencias territoriales pero cuya presencia es irregular;
 - o entre éstos la aspiración a la *modernización* de sus explotaciones pasa por incorporar nuevas tierras, frente a las dificultades para recapitalizarlas, si bien existen iniciativas cooperativistas que proveen incentivos mediante la apertura de nuevos canales y la diversificación de la producción comarcal.

Al control interno contribuyen:

- Positivamente, de nuevo, la *diversificación* de la actividad económica, con las consideraciones realizadas.
- Negativamente,
 - o las carencias en *servicios básicos*, agravada por la dispersión de los *asentamientos*, las bolsas de *pobreza* y los *flujos emigratorios* merman

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	492/516



el potencial humano disponible para incidir en los procesos claves del territorio;

- el déficit de *infraestructuras viarias* entorpece la inserción de una parte importante de la actividad y población territorial al núcleo más dinámico;
 - la concentración de la *propiedad de la tierra*, a pesar de no ser un generador de conflictividad, provoca una acumulación del potencial territorial en unos pocos efectivos, no siempre residentes en el mismo territorio;
 - la debilidad de los *agentes privados* y la dependencia de *intervenciones externas*, cuya acción sirve de revulsivo (como se aprecia para la capacidad de articulación y de incidencia), pero socavan la debilidad del control interno en Camoapa.
- De manera ambivalente,
- la desatención de *organismos públicos* ahonda las dificultades para la prestación de servicios públicos, aunque también provoca la movilización de la *administración local*, a pesar de sus carencias, para atender las carencias territoriales;
 - los incentivos provistos desde el mismo territorio para la *modernización* de las estructuras agrarias ofrecen indicios de un cambio potencialmente muy favorable para mejorar el control interno, aunque todavía incierto.

A la *capacidad de articulación* contribuyen:

- Positivamente,
 - la *sociabilidad* como una aspiración del sistema territorial y la influencia de *intervenciones exógenas* que asumen esta capacidad como eje fundamental de sus intervenciones;
 - mención aparte merece que ciertos *servicios básicos* se apoyen en la capacidad de organización comunitaria para garantizar su prestación a comunidades dispersas. Si bien ello puede incentivar el aprendizaje de la autoorganización, este aprendizaje y las carencias materiales para la gestión afectan directamente a necesidades que merman el potencial humano.
- Negativamente,
 - la dispersión de los *asentamientos* al dificultar la generación de masas críticas entre los agentes comarcales;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	493/516




- y una *identidad local* que, hasta hace relativamente poco tiempo, rechazaba la acción conjunta por su alto sesgo político, y que podría explicar también la escasa incidencia del *sector privado* (como elemento autónomo) en las dinámicas territoriales.
- De manera indefinida podríamos calificar la posición e impacto del *gobierno local* y de la *acción conjunta con otras administraciones municipales*; a pesar del impulso a la creación de espacios de participación a diferentes escalas, el impacto es más notorio a escala supraterritorial que a escalas menores.

A la *capacidad de incidencia* contribuyen positivamente las acciones de *intervenciones exógenas*, motor de transformación institucional en el municipio y en el departamento. La repercusión en las administraciones locales es muy favorable, aunque su autonomía de actuación aún sea reducida y el efecto demostrativo en otros ámbitos todavía sea limitado.

9.8.4. Contribución de los elementos territoriales en Matiguás

Utilizamos el Cuadro 9.9 para la recapitulación en Matiguás.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	494/516



Cuadro 9.9: Contribución de los elementos territoriales a la resiliencia en Matiguás

		CONTRIBUCIÓN A RASGOS EMERGENTES			
FUNCIÓN	ELEMENTO	Potencial	Control interno	Capacidad de articulación	Capacidad de incidencia
ENTRADA					
Determinante	Identidad local (<i>Ident</i>)	-			
Determinante	Distribución de asentamientos humanos (<i>Asenta</i>)	-	-		
Determinante	Dotación de infraestructuras viales (<i>Infraest</i>)	-			
TRANSMISORES					
Clave	Bolsas de pobreza y exclusión (<i>Pobrez</i>)	-	-		
Clave	Sociabilidad y articulación social (<i>Sociab</i>)		+	- / +	
Clave	Distribución de la propiedad de la tierra (<i>Tierra</i>)	-	- / +		
Clave	Organización administrativa territorial (<i>Adminis</i>)		-		-
Regulador	Administraciones locales (<i>GobLoc</i>)		-	- / +	-
Palanca secundaria	Modernización de explotaciones agrarias (<i>Modern</i>)	- / +	- / +		
Palanca secundaria	Diversificación de actividades económicas (<i>Divers</i>)	-	-		
AUTÓNOMAS					
Autónoma	Tejido organizativo profesional (<i>OrgProfes</i>)		-	-	-
Autónoma	Acción conjunta con sector privado (<i>AC_Priv</i> , <i>AC_PrivSoc</i> , <i>AC_GobPriv</i>)		-	-	-
SALIDA					
Objetivo	Dotación del medio natural	- / +			
Objetivo	Prestación de servicios básicos	-	-	+	
Objetivo	Intervenciones exógenas	- / +	-		
DISPONIBILIDAD DE RASGOS EMERGENTES		NO	NO	NO	NO

LEYENDA: (-) carencia, efecto negativo; (- / +) heterogéneo, variable, indefinido; (+) disponibilidad, efecto positivo. FUENTE: Elaboración propia.

Matiguás no dispone de ningún rasgo emergente.

En el *potencial* encontramos las siguientes contribuciones:

- Los principales cuellos de botella en Matiguás, con una escasa dependencia que enfatiza su rigidez,
 - o son una *identidad local* marcada por el carácter agroganadero del territorio, un alto analfabetismo y escaso gregarismo en la población de las comunidades;
 - o una gran *dispersión de los asentamientos humanos* en los que reside un porcentaje importante de población y que dificulta la *prestación de servicios*;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	495/516



- un *tejido viario*, favorable con el exterior pero muy deficitario al interior, lo que mantiene desestructurado al territorio.
- Otros elementos que inciden negativamente en la generación de potencial territorial son:
 - la situación de *pobreza* en la población;
 - la escasa incidencia de la *diversificación económica*;
 - y una desigual *distribución de la propiedad de la tierra* que también condiciona la capitalización de un numeroso colectivo de productores y desaprovecha ese potencial humano del territorio.
- De manera ambivalente consideramos:
 - la contribución de la *modernización de las explotaciones*, al alcance de aquéllas con dimensiones grandes y medias;
 - el apoyo de *intervenciones exógenas* que tratan de ampliar incentivos al resto de productores aunque de forma muy puntal y con logros desiguales a escala territorial;
 - y un *medio natural* con diversas condiciones agroecológicas y amplias extensiones de tierra que incentivan la explotación agraria extensiva, aunque también entorpece la introducción de innovaciones en la principal actividad del territorio. Su posición como objetivo del territorio acentúa su carácter de expectativa territorial y el arraigo de este patrón.

Al control interno contribuye:

- Positivamente, una *sociabilidad y articulación social* generada alrededor de iniciativas exógenas de desarrollo asentadas en el territorio, aunque también muy dependiente de un apoyo permanente, y fundamental para ciertos servicios básicos dependientes de la organización comunitaria.
- Negativamente,
 - la *distribución de los asentamientos humanos* que mantiene desestructurado el territorio;
 - una *bolsas de pobreza* que acentúan la vulnerabilidad en los efectivos menos capitalizados;
 - unos *organismos públicos supramunicipales* ausentes que, dadas las limitantes de la administración local, condicionan cualquier cambio en aspectos territoriales que requieren una presencia decidida del sector público;
 - una *diversificación de la actividad económica* con escaso impacto territorial, concentrada en la actividad de los grandes productores,

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	496/516



habitualmente residentes fuera del territorio, y de una economía urbana dependiente de la actividad agraria y de una débil actividad comercial;

- un *sector privado* endógeno marginal en la generación de cambios territoriales;
 - y de nuevo, el déficit de *servicios básicos*, que socava el potencial humano y su incidencia en la actividad territorial, y una dependencia de *intervenciones exógenas* que evidencia las dificultades endógenas para provocar cambios en el territorio.
- De forma ambivalente consideramos la problemática de la tierra, pues la alta concentración también beneficia a algunos efectivos locales; y la modernización de las explotaciones que, de igual manera, también es impulsada por productores locales.

A la *capacidad de articulación* contribuye:

- Positivamente, la *prestación de servicios básicos* se sustenta en la capacidad de organización comunitaria, aunque también deben considerarse las mismas matizaciones que hicimos en el caso de Camoapa.
- Negativamente, la escasa relevancia del *sector privado*, por sí mismo o en colaboración con otros sectores, para las dinámicas territoriales. Hay que tener presente también el negativo impacto en el pasado de experiencias cooperativistas fracasadas para entender las reticencias de los privados a este tipo de acción.
- De forma ambivalente contemplamos la manifestación de sociabilidad en algunos colectivos, muy dependiente de la incidencia de intervenciones de desarrollo y muy focalizada geográficamente en ciertas áreas del territorio; y el impacto de la incidencia municipal, a pesar de sus carencias.

A la *capacidad de incidencia* contribuye, negativamente, una administración supramunicipal escasamente presente en el territorio, cuya ausencia reorienta la presión de actuación sobre una administración local muy limitada y que se convierte en el único agente 'con visión territorial' del municipio, dado el rol marginal que desempeñan los actores privados y la desarticulación entre las intervenciones de desarrollo.

Damos por finalizada la exposición de los resultados y análisis de nuestra aplicación empírica y, con ella, el cuerpo central de nuestro estudio.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	497/516




En el siguiente capítulo elaboramos una recopilación de las reflexiones y conclusiones avanzadas al concluir los capítulos que anteceden, expondremos las conclusiones de nuestro estudio y avanzamos posibles líneas de investigación futuras.

9.9. BIBLIOGRAFÍA

- ASTIGARRAGA, E. (2006a) "Consulta electrónica: duda para interpretar tasas de relleno" [Bitácora en línea] <www.eibar.org/blogak/prospektiba/196#comments>.
- ASTIGARRAGA, E. (2006b) "Consulta electrónica: procesamiento del plano de motricidad-dependencia" [Bitácora en línea] <www.eibar.org/blogak/prospektiba/210#comments>.
- GODET, M. (1993), *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Barcelona: Marcombo Boixareu Editores.
- NORTH, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 2ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	498/516



PARTE V: **CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES** **FINALES**

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	499/516



Registro Electrónico de la Universidad de Córdoba
ENTRADA
07/09/2020 10:44
2020052619

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	500/516



10. Conclusiones y observaciones finales

En este capítulo final recopilamos algunas de las reflexiones y conclusiones incluidas al final de los capítulos precedentes y proponemos algunos ámbitos de investigación futura.

10.1. DE LOS OBJETIVOS PARCIALES DE LA INVESTIGACIÓN

10.1.1. De los procesos de adaptación y de cambio estructural impulsados por el enfoque renovado del desarrollo rural

El enfoque renovado del desarrollo rural (ERDR) representa una reelaboración de los planteamientos tradicionales de intervención pública en las zonas rurales. Frente al énfasis previo en la creación de condiciones tangibles adecuadas y la transferencia de recursos y de conocimientos alrededor de las fuentes agrarias de empleo y renta, este enfoque renovado amplía la lente de la intervención.

Concluimos que al menos dos grandes tipos de transformaciones son impulsadas desde este enfoque renovado. Unas transformaciones económicas basadas en los siguientes procesos:

- la recuperación del conjunto de recursos endógenos como base ampliada de activos con potencial para su aprovechamiento económico;
- la ampliación del sentido económico a todas aquellas actividades que generan fuentes de empleo y de renta para la población local, además de las ligadas directamente al sector agrario;
- el posicionamiento de la demanda exógena como señal ineludible para orientar la recuperación del potencial y de la diversificación económica;
- la integración de la actividad endógena en el entorno, promoviendo los vínculos que ofrecen bienes y servicios ausentes en la localidad y permiten ampliar las cadenas productivas, hacia atrás con nuevas fuentes de aprovisionamiento y hacia delante con nuevos canales de comercialización;
- y la explotación del medio y de los recursos naturales desde la lógica de la sostenibilidad.

Unas transformaciones institucionales basadas en los siguientes procesos:

- la transferencia de competencias y responsabilidades a los agentes locales en el diseño de estrategias y planes de desarrollo y el apoyo a las iniciativas endógenas y de recursos para hacerlo;

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	501/516



- la implicación de la población en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias de desarrollo;
- la articulación entre agentes locales formalizada en partenariados depositarios de las competencias y responsables de la elaboración de las estrategias y planes de desarrollo;
- la colaboración y la complementariedad entre el conjunto de agentes e intervenciones presentes en cada zona;
- y la coordinación con agentes y partenariados de otras zonas que generen masas críticas suficientes para acceder a ámbitos exógenos con capacidad regulatoria sobre los recursos endógenos o acometer acciones que afectan a más de una zona.

Consideramos también tres procesos transversales que deben hacerse presentes en los procesos anteriores: innovación, un enfoque integrado y multisectorial y una visión territorial de la competitividad.

Para impulsar estos procesos de transformación, el ERDR se dota de un instrumento de intervención caracterizado por seis ejes fundamentales de acción. Como ejes ascendentes, que acontecen y emanan de la acción de los agentes territoriales, identificamos:

- la definición del territorio, como un proceso de construcción social e integrado por elementos con unas características homogéneas y una dimensión suficiente para generar una masa crítica de agentes;
- la creación de un organismo local de desarrollo, expresión formal del partenariado local;
- la armonización de acciones ascendentes y descendentes en el proceso de construcción territorial, en la planificación y gestión de las iniciativas locales y en la constitución y gobernanza del organismo local.

Como ejes descendentes provenientes de escalas administrativas supraterritoriales:

- la implementación e impulso a redes y plataformas para la cooperación entre los territorios;
- el diseño de programas flexibles que permitan el reconocimiento de la heterogeneidad rural y permita una revalorización del potencial local conforme a los potenciales y rasgos específicos de los territorios;
- la provisión de horizontes temporales de medio y largo plazo en los programas que ofrezcan un 'factor de permanencia' y faciliten la consolidación de las estructuras de gobernanza.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	502/516



10.1.2. De la exploración de las condiciones y factores que contribuyen a los procesos de adaptación y de cambio estructural en un territorio rural

El análisis de las condiciones y factores influyentes resultó, en primer lugar, en sendas tipificaciones de los territorios estudiados. Con la primera clasificamos los territorios conforme a la existencia de potencial y de control interno (Cuadro 8.5); con la segunda tipificación atendimos a la existencia de capacidad de articulación y de capacidad de incidencia (Cuadro 8.6).

Cuadro 10.1: Tipología de territorios rurales por potencial y control interno

		POTENCIAL	
		No existe	Existe
CONTROL INTERNO	No existe	Camoapa Matiguás	Guadiato
	Existe		Pedroches

FUENTE: elaboración propia.

Cuadro 10.2: Tipología de territorios rurales por capacidad de articulación y capacidad de incidencia

		CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN	
		No existe	Existe
CAPACIDAD DE INCIDENCIA	No existe	Matiguás	Guadiato
	Existe	Camoapa	Pedroches

FUENTE: elaboración propia.

El único territorio que cuenta con los cuatro rasgos emergentes es el Valle de los Pedroches. De acuerdo con las etapas del ciclo adaptativo, nos encontramos ante un sistema socioecológico en una dinámica expansiva, entre las fases *r* y *K*; de acuerdo con la interpretación del capital social, ante sociedad en un estado de ‘oportunidades sociales’ (alta integración y alta vinculación).

Los elementos fundamentales son:

- Gobiernos locales con capacidad para articular acción conjunta y dotarse de un instrumento efectivo dota de cohesión a la actividad comarcal.
- Distribución de los asentamientos humanos que permite la distribución de la actividad por todo el territorio.
- Liderazgos locales que actúan como referentes de acción para la población.
- Identidad local homogénea, reactiva y marcada por una fuerte confianza en la laboriosidad e iniciativa comarcal.



- Diversificación del potencial económico percibida como una aspiración comarcal.

El Valle del Guadiato dispone de *potencial* y de *capacidad de articulación*, pero carece de *control interno* y de *capacidad de incidencia*. Según las etapas del ciclo adaptativo podría asimilarse a un sistema socioecológico en dinámica recesiva, en el estado *ALFA*; consideramos que se encuentra sumido en una ‘trampa de rigidez’ socioinstitucional. Según el capital social, se asimilaría a estado de ‘familismo amoral’ (alta integración y baja vinculación).

Los elementos fundamentales son:

- Riqueza minera y natural que se convierte en el principal potencial de la comarca.
- Diversificación económica y modernización de las explotaciones con una relevancia mínima en las dinámicas del territorio; en algunos sectores se percibe anuencia a la intervención externa para la reactivación comarcal.
- Identidad local heterogénea, con actitudes rentistas y poca iniciativa empresarial en el núcleo central, y una mentalidad previsor y aversa al riesgo en zonas agrarias.
- Distribución de asentamientos humanos que propicia lógicas divergentes de la actividad en las subcomarcas.
- Precariedad de un grueso de la población activa dependiente de la inversión externa para el acceso a fuentes de empleo y renta.
- Flujos emigratorios de población activa que merman el potencial humano.
- Administraciones locales con visiones localistas, con limitantes para generar la apropiación de ese potencial en la población, ineficaces en la generación de una acción conjunta entre sí mismas y deslegitimadas ante el resto de agentes para impulsarla.

Camoapa cuenta sólo con *capacidad de incidencia*. Se sitúa en una etapa *ALFA*, aunque bien posicionado para transitar hacia una etapa *r* (regeneración de la dinámica expansiva), y como sociedad en estado de ‘anomia’ (baja integración y alta vinculación).

Los elementos fundamentales son:

- Diversificación de la producción comarcal impulsada por iniciativas endógenas, aún de limitado alcance, y de la actividad urbana, aunque muy supeditada a la actividad agraria.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	504/516



- Distribución de asentamientos humanos, con un núcleo central situado en un extremo del territorio, aunque está apareciendo núcleos secundarios con potencial para articular partes aisladas
- Situación de pobreza en amplios colectivos de población.
- Deficiencias viarias que entorpecen la conexión de una parte sustancial del territorio con el núcleo central y con el exterior.
- Prestación deficitaria de servicios básicos, sea por las carencias en la cobertura y presencia de las administraciones supramunicipales, lejos del alcance de la influencia territorial, o las limitaciones del gobierno municipal.
- Desigual distribución de la propiedad rústica que condiciona la capitalización de un colectivo muy amplio de productores y desaprovecha ese potencial humano del territorio

Matiguás es el único territorio que no cuenta con ningún rasgo. Conforme al ciclo adaptativo, también se sitúa en una etapa *ALFA* aunque en una situación asimilable a la ‘trampa de pobreza’; según el capital social, en estado de ‘individualismo amoral’ (baja integración y baja vinculación).

Los elementos fundamentales son:

- Identidad local marcada por el carácter agroganadero del territorio, un alto analfabetismo y escaso gregarismo en la población de las comunidades.
- Dispersión de los asentamientos humanos en los que reside un porcentaje importante de población y que dificulta la prestación de servicios.
- Tejido viario, favorable con el exterior pero muy deficitario al interior, lo que mantiene desestructurado al territorio.
- Desigual distribución de la propiedad de la tierra que también condiciona la capitalización de un numeroso colectivo de productores y desaprovecha ese potencial humano del territorio.
- Situación de pobreza en amplios colectivos de población.
- Sociabilidad y articulación social alrededor de iniciativas exógenas de desarrollo asentadas en el territorio, muy dependiente de un apoyo permanente, y fundamental para ciertos servicios básicos dependientes de la organización comunitaria.
- Déficit de servicios básicos, que socava el potencial humano y su incidencia en la actividad territorial.
- Dependencia de *intervenciones exógenas* que evidencia las dificultades endógenas para provocar cambios en el territorio

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	505/516



10.2. DE LA HIPÓTESIS CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN

La comparación de los rasgos emergentes entre los cuatro territorios nos ofrece conclusiones adicionales. Al comparar la disponibilidad de los rasgos potencial y control interno podemos afirmar que:

- un territorio rural sin potencial no dispone de control interno;
- un territorio rural con potencial puede no tener control interno;
- un territorio rural con control interno tiene potencial.

Luego el potencial es un requisito necesario pero no suficiente para la revalorización de los recursos territoriales. Se necesita control interno para activar el potencial de un territorio rural.

Al comparar la disponibilidad de los rasgos capacidad de articulación y capacidad de incidencia podemos concluir que:

- Un territorio rural sin capacidad de articulación puede tener capacidad de incidencia.
- Un territorio rural con capacidad de articulación puede no tener capacidad de incidencia.
- Un territorio rural con capacidad de incidencia puede no tener capacidad de articulación.

así como se necesita capacidad de incidencia para activar la capacidad de articulación de un territorio, la capacidad de articulación no es un rasgo necesario para la capacidad de incidencia, la cual puede ser asumida por 'redes sombra' y liderazgos dinamizadores sin contar con una acción local articulada.

Luego el potencial y la capacidad de articulación son rasgos necesarios pero no suficientes. Su contribución a la resiliencia de un territorio rural depende de que sean activados, respectivamente, mediante el control interno y la capacidad de incidencia.

Hemos verificado que el potencial, el control interno, la capacidad de articulación y la capacidad de incidencia son rasgos que condicionan los procesos de adaptación en las zonas rurales. Concluimos pues que los procesos de adaptación dependen, al menos, de la existencia de recursos susceptibles de revalorización, de la capacidad de los agentes locales para articular una acción conjunta, para controlar los procesos fundamentales del territorio y aminorar la influencia exógena sobre los recursos endógenos.

Así mismo, podemos jerarquizar estos cuatro rasgos y elaborar una única tipología de zonas rurales resilientes en función de los dos *rasgos activadores*: el control interno y la capacidad de incidencia (Cuadro 10.3).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	506/516



Cuadro 10.3: Tipología de territorios en función del control interno y de la capacidad de incidencia

Con control interno	TIPO 3 Zonas rurales con agentes que controlan los procesos económicos e institucionales clave del territorio pero no logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio ni insertar la actividad endógena en el entorno	TIPO 4 Zonas rurales con agentes que controlan los procesos económicos e institucionales clave del territorio y logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio e insertar la actividad endógena en el entorno
Sin control interno	TIPO 1 Zonas rurales con agentes que no logran controlar los procesos económicos e institucionales clave del territorio ni logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio ni insertar la actividad endógena en el entorno	TIPO 2 Zonas rurales con agentes que no logran controlar los procesos económicos e institucionales clave del territorio pero sí consiguen incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio e insertar la actividad endógena en el entorno
	Sin capacidad de incidencia	Con capacidad de incidencia

FUENTE: Elaboración propia

Esta tipología consta de cuatro grandes clases de territorios rurales:

- *Territorios sin control interno y sin capacidad de incidencia* (tipo 1): zonas rurales con agentes que no logran controlar los procesos económicos e institucionales clave del territorio ni logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio ni insertar la actividad endógena en el entorno.
- *Territorios sin control interno y con capacidad de incidencia* (tipo 2): zonas rurales con agentes que no logran controlar los procesos económicos e institucionales clave del territorio pero sí consiguen incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio e insertar la actividad endógena en el entorno.
- *Territorios con control interno y sin capacidad de incidencia* (tipo 3): zonas rurales con agentes que controlan los procesos económicos e institucionales clave del territorio pero no logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio ni insertar la actividad endógena en el entorno.
- *Territorios con control interno y con capacidad de incidencia* (tipo 4): zonas rurales con agentes que controlan los procesos económicos e institucionales

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	507/516



clave del territorio y logran generar masas críticas para incidir en espacios exógenos, atraer recursos al territorio e insertar la actividad endógena en el entorno.

Esta tipología puede a su vez ser desglosada en función de la disponibilidad o no de los *rasgos necesarios*, el potencial y de capacidad de articulación (Cuadro 10.4). Ello nos ofrece un total de dieciséis tipos de zonas rurales en las que podemos clasificar los territorios estudiados.

Cuadro 10.4: Tipología desglosada de territorios en función del control interno y de la capacidad de incidencia

		capacidad de incidencia	
Con potencial y control interno			PEDROCHES
Sin potencial, con control interno			
Con potencial, sin control interno		GUADIATO	
Sin potencial ni control interno			
	MATIGUÁS		CAMOAPA
	Sin capacidad de articulación ni capacidad de incidencia	Con capacidad de articulación, sin capacidad de incidencia	Sin capacidad de articulación, con capacidad de incidencia
			Con capacidad de articulación y capacidad de incidencia

FUENTE: Elaboración propia

En esta tipología la ordenación de los ejes responde al criterio de considerar al potencial y a la capacidad de articulación como *rasgos necesarios* y mínimos en un territorio rural para acometer los procesos de adaptación y cambio estructural, y al control interno y la capacidad de articulación como *rasgos activadores*.

10.3. DEL ENFOQUE RENOVADO DEL DESARROLLO EN LAS ZONAS RURALES

Del análisis de las perspectivas europeas y latinoamericanas de intervención en las zonas rurales concluimos que, no obstante la convergencia en los procesos de transformación impulsados y en los aspectos fundamentales del instrumento de intervención del ERDR, las diferencias en el marco de políticas públicas pueden condicionar la efectividad de este enfoque.

En el modelo europeo distinguimos dos grandes lógicas de intervención. Desde la *lógica espacial* se incide en la corrección de desequilibrios territoriales con un apoyo a



infraestructuras viarias y de servicios para crear unas condiciones apropiadas en estas áreas y mejorar una vinculación con los núcleos próximos para procurar su inserción en los ejes dinámicos de actividad económica y social. A futuro, esta lógica se reafirma y adquieren más peso los aspectos de gobernanza en la creación de una organización policéntrica del espacio europeo que incorpore las regiones atrasadas a esos ejes. Desde la *lógica de actividad* se apoya la actividad agraria localizada en estas zonas y una diversificación económica apoyada en la iniciativa local y la revalorización de recursos endógenos, sin desestimar el mantenimiento de la actividad agraria.

En el contexto latinoamericano, los instrumentos de integración supranacionales están empezando a incorporar esa *lógica espacial* de corrección de los desequilibrios territoriales. Los avances hasta el momento son escasos y existen limitantes institucionales y estructurales que dificultan la construcción de un enfoque latinoamericano de política regional. Desde esta perspectiva, las intervenciones en las zonas rurales responden básicamente a una *lógica de actividad*, enmarcadas en el contexto de la lucha contra la pobreza rural. Las propuestas ruralistas latinoamericanas promueven un apoyo a otras actividades rurales, aparte de la agraria, como salidas alternativas de la pobreza y, en distinto grado, se enfatiza la conexión exterior de las áreas rurales como motor de transformación estructural. De forma implícita, la lógica espacial se sitúa dentro de la lógica de actividad.

En los términos planteados por las perspectivas ‘ruralistas’ latinoamericanas, creemos que el ERDR ni es apropiado para la lucha contra la pobreza ni para el desarrollo integral de los territorios rurales.

En estas propuestas se equipara el apoyo a las actividades agrarias y no agrarias, frente al carácter de *complementariedad* de las medidas europeas de diversificación económica rural. La idea de ‘no sólo la agricultura, pero también la agricultura’ asumida por las posiciones rurales cabría interpretarse, en nuestra opinión, de dos formas: en la experiencia europea para tratar de mantener el apoyo a la actividad agrícola, buscando argumentos legítimos para complementarlo y procurando una ampliación moderada del apoyo a otros colectivos rurales; y en las propuestas latinoamericanas, para desviar el apoyo a otras actividades rurales no agrarias, dadas las restricciones asumidas para mantener un apoyo en precios y mercados similar al europeo.

En las propuestas latinoamericanas (desde la aproximación sociocultural de la ‘nueva ruralidad’, la más economicista del ‘desarrollo territorial rural’, o la visión agrarista del ‘enfoque territorial del desarrollo rural’) se asumen los enfoques ascendentes y participativos también para priorizar inversiones en infraestructuras y equipamientos

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	509/516



sociales. Se elude de nuevo el carácter de complementariedad frente a la ingente inversión ‘descendente’ para la mejora de equipamientos sociales en las zonas rurales.

En efecto, la corrección de los desequilibrios territoriales es una condición imprescindible. Pero creemos que ésta debe responder a una lógica descendente y a una visión ampliada del espacio, interviniendo en aquellos núcleos que optimicen la cobertura de servicios públicos y la accesibilidad a un mayor número de territorios, y no tanto a prioridades específicas de las necesidades particulares de cada territorio. Hay cuestiones que exceden la competencia y capacidad de los agentes locales y ampliar la escala de intervención para realizar estas mejoras, creemos que es tan relevante como superar la visión dicotómica y agrarista del mundo rural.

Existen otras consideraciones a tener en cuenta en la implementación del ERDR en el contexto de la lucha contra la pobreza, como para el que se propone en el contexto latinoamericano.

En los aspectos de transformación institucional, los procesos de descentralización en curso proveen las bases necesarias para la autonomía político-administrativa en unidades territoriales menores y para un cambio en la gobernanza de las zonas rurales. No obstante, las profundas brechas y desigualdades sociales y un Estado con problemas de legitimidad y capturado por élites (muy especialmente, en el nivel local) representan obstáculos críticos para estos cambios.

En los aspectos de transformación económica, la generación de la demanda externa para encauzar una reorientación productiva rural se enfrenta con una percepción peyorativa del campo y lo rural, un estado de precariedad permanente y unos modelos de consumo en la sociedad urbana y rural que priorizan las mejoras cuantitativas a las cualitativas. Desde la oferta rural, la falta de mercados locales de bienes y servicios y la precariedad en los medios de vida de la población rural sugieren, en nuestra opinión, la necesidad de resolver esas rigideces estructurales y acometer las intervenciones desde el ERDR con una carácter de complementariedad y gradualmente.

En los aspectos metodológicos, las intervenciones bajo el ERDR en un contexto de lucha contra la pobreza se enfrenta a circunstancias específicas que le restan el sesgo innovador, sea por el amplio bagaje previo de experiencias de desarrollo endógeno, los sesgos en la participación ciudadana o un saber hacer maleado. Frente a los referentes habituales, la creación de estructuras orgánicas gestadas por los propios agentes locales sí representa una innovación sustancial, aunque los bloqueos y rigideces del contexto socioinstitucional amenazan su factibilidad.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	510/516



10.4. DE LOS TERRITORIOS RURALES COMO SISTEMAS COMPLEJOS

El ERDR considera al territorio rural como un sistema integrado de agentes, recursos y sus interrelaciones. El territorio como categoría analítica requiere superar visiones ‘simples’ y adentrarse en el campo de la complejidad y las propiedades emergentes.

El marco teórico de los sistemas complejos creemos que ofrece un marco interpretativo adecuado para conceptualizar los territorios rurales como sistemas y reconocer heterogeneidad e interdependencia entre sus elementos constituyentes y la no-linealidad e irreversibilidad de los procesos que tienen lugar.

Los aportes sobre la resiliencia en los sistemas socioecológicos (SSE) ofrecen algunas claves para interpretar el cambio en las zonas rurales y las amenazas para su pervivencia.

Los múltiples choques externos y trampas internas sufridos por un territorio se convierten en pruebas a su capacidad para perdurar. Desde estos aportes, hablamos de *resiliencia de un territorio rural* en función de su capacidad para resistir a choques externos o crisis internas, adaptar su gobernanza a las nuevas condiciones y alcanzar un nuevo estado de estabilidad que le permita perdurar. Dos rasgos fundamentales en zonas rurales resilientes: el *potencial* como una visibilización amplia de los recursos territoriales y el *control interno* como procesos de transformación institucional y aprovechamiento económico del potencial que deben desencadenarse por iniciativa de los propios agentes locales.

La capacidad de un SSE para gestionar su resiliencia reside en la habilidad del subsistema social para dotarse de una *gobernanza adaptativa*. La gobernanza adaptativa, como aspecto crítico en la resiliencia de un sistema socioecológico, señala aspectos fundamentales de la transformación institucional que promueven el ERDR. La inserción en el entorno y la incidencia en variables histeréticas del sistema son aspectos esenciales para adoptar este tipo de gobernanza.

La *adaptación de un SSE* implica capacidad para anticipar eventuales situaciones de crisis y acometer los cambios necesarios en el conjunto del sistema. Esta adaptación se apoya en la generación de sinergias cognitivas, el aprovechamiento del potencial endógeno y el reforzamiento del control interno. Estos aspectos representan las bases de la transformación institucional en una zona rural.

Para la dinamización del territorio, el enfoque renovado del desarrollo rural se sustenta en la construcción social del territorio, una visión deseada por los agentes locales y la población que imprime una dirección al territorio (sinergia cognitiva). Este territorio ‘intangible’ se torna ‘tangible’ a través de la acción e iniciativa de los agentes locales (regeneración del potencial endógeno y control interno).

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	511/516



10.5. DE LAS DIMENSIONES INSTITUCIONALES DE LOS TERRITORIOS RURALES

El enfoque renovado del desarrollo rural posiciona a los agentes locales en el centro de la intervención y se convierten en los artífices de las transformaciones que tienen lugar en el territorio. El estudio de las transformaciones institucionales en las zonas rurales requiere considerar los aportes teóricos del institucionalismo. Esta corriente nos brinda argumentos de interpretación de las condiciones y de los obstáculos a los cambios en la gobernanza de un territorio, uno de los aspectos fundamentales de las transformaciones institucionales.

En esta corriente teórica encontramos una interpretación del cambio en las sociedades análoga a la provista desde la teoría del ciclo adaptativo. En ambas una mayor complejidad en las interacciones entre agentes se considera una manifestación del progreso y de la generación de potencial y riqueza en las sociedades; se establece la necesidad de mecanismos que aseguren la estabilidad y certeza en los intercambios a medida que éstos se hacen más complejos; se asume que la generación de rigideces es inherente a esa estabilidad y surgimiento consecuente de vulnerabilidades; éstas son contempladas como detonantes, antes o después, de procesos de cambio; y se considera el entorno, en el que inevitablemente está inserto el sistema, como fuente del cambio y detonante de las vulnerabilidades del sistema.

De los aportes revisados sobre el capital social, la reflexión sobre los dilemas ascendentes y descendentes nos ofrece la base para completar nuestra propuesta de rasgos emergentes en zonas rurales resilientes. Al potencial y el control interno, añadimos la *capacidad de articulación* como manifestación de la habilidad para articulación una acción conjunta entre agentes locales y generar masas críticas, y la *capacidad de incidencia* como manifestación de la habilidad de los agentes locales para endogeneizar los factores del entorno y reducir su incertidumbre.

Las interacciones entre agentes locales se traducen en la provisión de procesos o bienes intangibles. Con el estudio teórico sobre la naturaleza de esa provisión de bienes definimos qué mecanismos de provisión resultaban más beneficiosos para la capacidad de adaptación y transformación estructural en una sociedad. La excluibilidad la consideramos perniciosa para el sistema. Una sociedad es resiliente cuando brinda oportunidades a sus individuos para regenerar todo su potencial y capacidades. Luego una acción conjunta beneficiosa para la resiliencia de un sistema social debe beneficiar al mayor número de individuos.

De ahí que, en teoría, la acción conjunta entre agentes que mejora la resiliencia de una sociedad es aquella que produce bienes públicos puros, bienes públicos puros locales, recursos de libre acceso o recursos comunales. La voz, referida a la capacidad de

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	512/516



facilitar la participación amplia y la deliberación entre agentes del sistema, y la jerarquía, en términos de lealtad a la visión compartida y surgida a través de la deliberación, son los mecanismos prevalecientes en la gestión de la resiliencia de una sociedad.

En la medida que otros agentes no se impliquen en la provisión de estos bienes, se requiere la implicación del Estado, agente con la legitimidad necesaria, siempre que se autolimita y limite a las élites en el ejercicio del poder, ofrezca los espacios deliberativos necesarios para incorporar a otros agentes, garantice el carácter incluyente de estos procesos y de sus beneficios.

10.6. DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERRITORIO RURAL COMO SISTEMA SOCIOECOLÓGICO COMPLEJO

De la revisión de los enfoques más frecuentes para el estudio de las zonas rurales no encontramos modelos apropiados para un análisis del territorio desde una perspectiva sistémica y compleja. Elaboramos una propuesta conceptual propia del territorio a partir de componentes provistos por las corrientes de desarrollo endógeno local y rural.

Esta propuesta se sustenta:

- En cuanto a los objetivos, asumimos un ámbito *territorial* para construir nuestro objeto de estudio como *construcción social* y siguiendo una aproximación *ascendente*.
- En cuanto a los enfoques e instrumental, para el análisis de los rasgos emergentes nos inclinamos por un enfoque *funcional* y *exploratorio* de los elementos y procesos del territorio, conjugando técnicas *cualitativas* y *cuantitativas* de investigación y fuentes de información *primarias* y *secundarias*.
- En cuanto a los elementos del territorio, consideramos el entorno físico a la vez como fuente de *condicionantes* y *recursos potenciales*. Los actores fundamentales para el territorio son los *agentes dinamizadores* de cualquier esfera institucional (privados, públicos, sociedad civil), mientras que los individuos los percibimos como *emprendedores* y *agentes de cambio* con capacidad autónoma para dirigir sus *estrategias de vida y de producción*. Las interacciones emergen de *procesos de concertación y articulación*, no sólo para la gestión de recursos naturales o la generación de redes empresariales; la política local tiene un papel clave en estas interacciones. De ahí que los *entes públicos sean fundamentales* para impulsar entornos favorables a la innovación. Dada la naturaleza *dependiente de la senda* de esas interacciones

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	513/516



entre actores, estas deben percibirse como un *proceso* y no sólo en función de sus resultados.

Con estas premisas conceptualizamos el territorio rural, como sistema socioecológico complejo integrado por cuatro subsistemas:

- Recursos territoriales, activos y bienes (tangibles e intangibles) disponibles en el territorio que conforman el entorno inmediato en el que la población debe desarrollar sus estrategias de vida y de producción.
- Estrategias de vida y de producción, conjunto de decisiones y acciones que realizan los individuos para llevar a cabo una vida saludable y con sentido.
- Condiciones supraterritoriales, elementos y factores del entorno que condicionan la disponibilidad de recursos en el territorio y las estrategias de vida y de producción de la población, y sobre las cuales la capacidad de incidencia de los agentes territoriales es reducida.
- Acuerdos institucionales, resultado de la acción conjunta entre los agentes del territorio.

El análisis comparativo por subsistemas de las cuatro zonas nos ofreció algunas evidencias sobre la existencia de un patrón en la función desempeñada por estos subsistemas en el conjunto del sistema territorial.

- El subsistema Condiciones supraterritoriales se comporta, en efecto, subsistema de *entrada* al territorio, fuera del alcance o de la incidencia de los agentes locales pero con una importante capacidad de impactar en él y condicionar sus dinámicas y la senda de las transformaciones territoriales.
- El subsistema Recursos territoriales se posiciona como subsistema *autónomo*, pudiendo condicionar los cambios en una zona rural en la medida que la sociedad local sea capaz introduzca innovaciones, por ejemplo, sea capaz de romper con valores tradicionales e incorpore hábitos culturales más ‘modernos’ o adopte nuevas tecnologías para aprovechar unas condiciones naturales difíciles.
- El subsistema Estrategias de vida y de producción se comporta como subsistema *clave*, se convierte en el engranaje fundamental del sistema territorial pues refleja la capacidad del territorio para aprovechar las oportunidades o transformar las limitaciones resultantes de los subsistemas previos.
- El subsistema Acuerdos institucionales se sitúa como subsistema *objetivo* o *resultado* de las dinámicas territoriales y recoge una manifestación de la capacidad territorial para dotarse de masas críticas de agentes locales.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	514/516



10.7. DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE PROSPECTIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA EXPLORACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES

Para llevar a cabo la exploración de las funciones de los elementos en el sistema territorial, optamos por una herramienta del pensamiento estratégico, el análisis estructural de prospectiva, técnica utilizada en la construcción de escenarios.

Tras su aplicación nos reafirmamos en algunas de las expectativas referentes a su utilidad, como su coherencia con la visión compleja y de ‘construcción social’ del ‘territorio rural’, la integración simultánea de las múltiples relaciones de influencia entre los elementos de un territorio, la idoneidad de la lógica de influencias de motricidad-dependencia, frente a la lógica de causa-efecto y el valor de la subjetividad para identificar patrones comunes en los territorios. Consideramos que se trata de una herramienta robusta, la exhaustividad en la indagación de las relaciones de influencia entre cada par de elementos soporta errores puntuales de interpretación o de valoración en estas relaciones.

No obstante, a la vez que supone una herramienta de interés para la diagnosis de un territorio como sistema complejo, su aplicación es costosa y entraña dificultades metodológicas considerables. Las debilidades en nuestra aplicación presumimos que responden a las simplificaciones asumidas frente a la propuesta metodológica original. Por una cuestión de pragmatismo y al analizar cuatro casos, trabajamos con un número reducido de constructos. Consideramos que es un número insuficiente de elementos para captar la complejidad de las dinámicas territoriales. Eventuales estudios posteriores deberían considerar una cifra mayor, en torno a 40 ó 50 variables.

Otro aspecto es la construcción del listado de elementos. Nuestra propuesta resultó de una revisión teórica, en vez de la elaboración consensuada con los participantes en los talleres propuesta originalmente. En este sentido, creemos que el principal escollo fue el intento de conciliar visiones sobre las zonas rurales tan dispares como los contextos en los que se sitúan. Con el objeto de plantear un análisis multisectorial e integral de la realidad territorial, equiparamos elementos relevantes a diferentes escalas y cuya emergencia a escala territorial presenta distintos grados de heterogeneidad.

La carencia de signos en las influencias representa una dificultad adicional para la interpretación. El recurso a las transcripciones de los talleres y los diagnósticos territoriales resulta insuficiente. Creemos que la interpretación de los resultados obtenidos con MICMAC debe originarse realizando un nuevo encuentro con los expertos participantes para identificar qué aspectos resultan coherentes y cuáles contraintuitivos.

Una última cuestión es precisamente la subjetividad de los participantes. La materia prima de este análisis son las representaciones mentales de la realidad y ello introduce

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	515/516



un elemento crítico de sensibilidad en el uso de esta técnica. Las valoraciones de las influencias no son ajenas a la afinidad con los planteamientos ruralistas o con otros modelos teóricos. Una aplicación adecuada requiere un esfuerzo en tiempo y, sobre todo, una masa crítica suficiente y representativa de expertos de diversos ámbitos. El elevado coste inherente al diseño apropiado para aprovechar su potencial no hace recomendable su aplicación para el estudio de realidades a pequeña escala.

En síntesis, creemos que se trata de una herramienta coherente y apropiada para el estudio de una realidad compleja y, a pesar de las simplificaciones asumidas, ha servido al propósito exploratorio de nuestra investigación.

10.8. ALGUNAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

Esta investigación nació con vocación exploratoria. Como tal requería partir de las preguntas de rigor, pero también abrir nuevos interrogantes. Algunas cuestiones que podrían orientar futuras líneas de investigación son:

- ¿Qué mecanismos hay detrás de la emergencia de rasgos emergentes en una zona rural? ¿Cómo se producen las interrelaciones verticales entre las diferentes escalas infraterritoriales?
- ¿Cómo se pueden desactivar los mecanismos que perpetúan las trampas de pobreza y, sobre todo, de rigidez en una zona rural?
- ¿Es válida la tipología propuesta de rasgos y condiciones para tipificar a otras zonas? ¿Qué condiciones adicionales deberían tomarse en cuenta para caracterizarlas y completar la tipología?
- Si el enfoque renovado del desarrollo rural requiere condiciones mínimas para ser eficaz y las zonas rurales resilientes son aquellas con capacidad para realizar esas transformaciones estructurales, ¿cuál es el aporte real de intervenciones con ese enfoque en estas zonas?

Creemos que todas estas cuestiones respaldan el interés de la temática para el diseño de actuaciones supraterritoriales más certeras y eficaces en las zonas rurales y la necesidad de continuar profundizando en ella. Confiamos que este trabajo sea un primer paso para avanzar y ofrecer resultados de interés.

Código Seguro de Verificación	UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Fecha	07/09/2020 10:44:45
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	MATEO AMBROSIO ALBALA		
Url de verificación	http://sede.uco.es/verifirma/code/UW7VNR6NBETDOWZUEUVCNIR4DY	Página	516/516

